Juan Carlos Mendoza Sánchez

Cien años DE POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto

MOMENTOS TRASCENDENTES

Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

Grupo Editorial Cenzontle

MÉXICO 2014

Acceso
Abierto

Leyendo al Mundo

Cien años de política exterior mexicana

De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto

Momentos trascendentes

Segunda Edición

Juan Carlos Mendoza Sánchez

Texto introductorio: Patricia Galeana

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México

Grupo Editorial Cenzontle

Cien años de política exterior mexicana
De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto
Momentos trascendentes

D.R. © 2011, 2013: Juan Carlos Mendoza Sánchez
D.R. © Segunda Edición: 2014. Grupo Editorial Cenzontle S.A. de C.V.
Colección: Leyendo al Mundo, e Instituto Nacional
de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
D.R. © Patricia Galeana: Texto introductorio:
"Un recorrido histórico por la política exterior de México".

Grupo Editorial Cenzontle S.A. de C.V.
Corregidora No. 5-26 Col. Tlacopac
Delegación Álvaro Obregón C.P. 01040 México D.F.
Teléfono: (55)5566-5409

www.cenzontle.ws

Composición y diseño: GEC
Portada: Idea original: Alejandra Mendoza Díaz,
y diseño: Diana Chagoya (INEHRM)

Todos los derechos reservados conforme a la ley
ISBN: 978-607-9093-17-4

Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México (INEHRM)
Francisco I. Madero núm. 1, San Ángel,
Del. Álvaro Obregón, México, 01000, D. F.

www.inehrm.gob.mx

Impreso por *Ultradigital Press, S.A. de C.V.*
Hecho en México

Dedico este libro a mis hijos Luis y Juan, así como a las tres mujeres que han sido los amores de mi vida: Esperanza, mi madre; Alejandrina, mi esposa; y Alejandra mi hija.

A los miembros del Servicio Exterior que han dedicado su vida a la defensa y promoción de los intereses de México en el mundo.

Agradecimientos de la primera edición

A Alejandra Mendoza Díaz, por la idea de la portada. A la historiadora Patricia Galeana, por sus valiosas observaciones al manuscrito. A Wendy Bogarin y Vanesa García Searcy, por su ayuda en la elaboración de los cuadros que se incluyen en el libro. A mi hermana Georgina Mendoza, por su valioso apoyo en la localización de varios de los materiales de la bibliografía. Al Dr. Ricardo Méndez Silva, por sus certeras observaciones jurídicas. A la Dra. Graciela Arroyo Pichardo y al Mtro. Ignacio Martínez Cortés, por acercarme a Jesús Hernández Garibay, mi editor. A Mercedes de Vega, por cuyo conducto obtuve observaciones que fortalecieron el manuscrito original. Finalmente, deseo dejar testimonio de mi más profundo agradecimiento a mi colega y entrañable amiga Mariana Díaz Nagore por su valioso y permanente apoyo en la elaboración del manuscrito y por la revisión de los capítulos desde sus primeras versiones. Por supuesto, el contenido del libro y las afirmaciones que en él se hacen son únicamente mi responsabilidad.

Agradecimientos de la segunda edición

Al Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, por su disposición para participar como coeditor de esta segunda edición con Grupo Editorial Cenzontle; a su Directora General, Patricia Galeana, por su valioso apoyo y por la elaboración del texto introductorio a la obra; a Santiago González por la revisión del texto; a Jesús Hernández Garibay, por sus gestiones y por el trabajo editorial de actualización del libro.

Índice

Un Recorrido Histórico por la
Política Exterior de México, Patricia Galeana 11

Prólogo a la segunda edición 21

Introducción 23

1. La lógica de la política exterior mexicana 29
1.1. Importancia del poder nacional para la política exterior 33
1.2. El papel de los escenarios interno e internacional 38
1.3. Los principios, los intereses y los objetivos 40
1.3.1. Los principios 40
1.3.2. Los intereses 43
1.3.3. Los objetivos 44
1.4. El servicio exterior 45

2. La política exterior durante la Revolución 51
2.1. La Revolución y la intervención de las potencias extranjeras 52
2.2. La ocupación del puerto de Veracruz 58
2.3. México frente a la Primera Guerra Mundial:
el telegrama Zimmermann 64
2.4. La Doctrina Carranza 67

3. La política exterior en el periodo de entreguerras 71
3.1. Obregón, rehén del reconocimiento de gobiernos 73
3.2. La crisis diplomática y el nuevo entendimiento
con Estados Unidos 81
3.3. La Doctrina Estrada 86
3.4. La diplomacia mexicana en la Sociedad de Naciones 93
3.4.1. La defensa diplomática de Etiopía 95
3.4.2. La Guerra Civil española 96
3.4.3. La invasión a Austria 102
3.5. Lázaro Cárdenas y la expropiación petrolera 104

4. La participación de México en la Segunda Guerra Mundial 111
4.1. De la neutralidad al estado de guerra con las potencias del Eje 112
4.2. Participación militar mexicana en la guerra: el Escuadrón 201 116
4.3. La participación civil mexicana en la guerra: el Programa Bracero . 118
4.4. De la Conferencia de Chapultepec a la
Conferencia de San Francisco 120

5. Internacionalización de la política exterior de México 125
5.1. La diplomacia mexicana en las relaciones interamericanas 127
5.2. México y el tiar 131
5.3. El Tratado de Tlatelolco 134
5.4. Derecho del Mar: el triunfo de la Zona Económica Exclusiva 136
5.5. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados 138
5.6. El último presidente del nacionalismo revolucionario 141

6. La política exterior en la era del neoliberalismo 145
6.1. La participación mexicana en Contadora 147
6.2. El cambio estructural y el pragmatismo en política exterior 152
6.3. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte 157
6.4. La estrategia de diversificación de relaciones exteriores 160
7. La política exterior de los gobiernos de la alternancia 167
7.1. La desnarcotización de la agenda bilateral 170
7.2. La pena de muerte y la protección consular: el caso Avena 174
7.3. La participación mexicana en el Consejo de Seguridad de la onu 178
7.4. La migración mexicana en Estados Unidos y las políticas públicas de México 185
7.5. cop 16: el triunfo de la diplomacia multilateral 194
8. La política exterior del nuevo pri 199
8.1. Cambio con rumbo 199
8.2. Las bases de la política exterior del nuevo régimen 204
8.3. La diplomacia en acción 210
8.3.1. América del Norte 213
8.3.2. América Latina y el Caribe 215
8.3.3. Europa 220
8.3.4. Asia-Pacífico 222
8.3.5. África y Medio Oriente 224
8.3.6. Asuntos multilaterales 224
Epílogo 227
Biblio-hemerografía 233
Apéndice i. Presidentes y Cancilleres de México 1911-2013 238
Apéndice ii. Decreto por el que se reforma la Fracción x del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 240
Sobre el Autor 241

Fotos, Cuadros y Gráficas
Foto.- José Azueta hospitalizado 61
Foto.- Ocupacion de Veracruz, 1914 62
Foto.- El presidente Venustiano Carranza 69
Foto.- Pilotos del Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Mexicana 117
Cuadro 1. Principales Socios Comerciales de México en 1992 158
Figura 1. Tratados de Libre Comercio y Acuerdos Celebrados por México 163
Cuadro 2. Desempeño de los TLC's 164
Cuadro 3. Mexicanos en eua por década 186
Gráfica 1. Población Estimada de Migrantes Indocumentados Mexicanos en Estados Unidos, 2000-2009 (en millones) 188
Gráfica 2. Esquema institucional del Gobierno de México para la atención de las comunidades en el exterior 191
Gráfica 3. Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 203

Un recorrido histórico por la política exterior de México

Patricia Galeana

El libro que el lector tiene en sus manos presenta el balance de los momentos más trascendentes de los últimos cien años de la política exterior mexicana. En un esfuerzo por sintetizar nuestra historia diplomática, Juan Carlos Mendoza nos describe las acciones más destacadas en la defensa de la soberanía e intereses nacionales.

La obra está dirigida a miembros del Servicio Exterior Mexicano (SEM), así como a estudiantes de relaciones internacionales y al público general interesado en la materia. Su autor es un acucioso internacionalista, integrante del SEM, que se ha especializado en las relaciones de México con Estados Unidos.

El primer capítulo inicia con el marco teórico-metodológico de la política exterior, entendido como "el ámbito en el que se definen y ejecutan las acciones y decisiones que toma el Estado para la defensa de sus intereses y la promoción de sus objetivos en el escenario internacional". El autor nos muestra cómo la política exterior es una extensión de la política interior de cada Estado. Fundamenta su análisis en dos destacados teóricos de la política internacional: Hans J. Morgenthau, con su realismo político, y Joseph Nye, con su neorrealismo.

Para entender la relación entre la doctrina y la política exteriores, estudia los antecedentes históricos del siglo XIX, en el proceso de construcción del Estado Mexicano. Hace después una sinopsis del siglo XX, desde la Revolución, la participación de México en la Segunda Guerra Mundial, así como las limitaciones de la política exterior mexicana durante la Guerra Fría. Refiere el pragmatismo de la diplomacia mexicana durante la década de los setenta, que correspondió al nuevo modelo económico, y la modificación que se dio en la política exterior debida al cambio de partido en el gobierno al inicio del presente siglo. Finaliza este recuento con los lineamientos del actual gobierno de la República.

En este primer capítulo, Juan Carlos Mendoza analiza también los principios de la política exterior mexicana, elevados a rango constitucional en 1988, en la fracción X del artículo 89, como premisa esencial para comprender los objetivos de la diplomacia mexicana en defensa del interés nacional.

El autor concluye este primer capítulo con la historia del servicio exterior mexicano, establecido en 1822 por José Manuel Herrera; el marco legal en que se encuentra inscrito, y su clasificación tanto a nivel nacional como internacional.

El segundo capítulo se dedica al análisis de la política exterior durante la Revolución Mexicana. El autor destaca lo poco favorable del contexto internacional para nuestro país, por el reparto mundial entre las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial. Destaca que México se manifestó neutral, aunque participó en la guerra secreta con el establecimiento de alianzas, como parte de la lucha revolucionaria.

A lo largo de la obra, el lector constata la fundamentación histórica de los principios de la política exterior: en contra de la intervención, en pro de la autodeterminación de los pueblos y la proscripción del uso de la fuerza, principios por los que nuestro país luchó desde el siglo XIX y que fueron retomados en la Revolución. El autor revisa las diversas intervenciones de Estados Unidos, que inician con el llamado "Pacto de la Embajada", en el que el representante del gobierno del Presidente republicano William H. Taft, Henry Lane Wilson, fraguó el derrocamiento del gobierno democrático del Presidente Francisco I. Madero, que concluyó con su asesinato. Prosigue con la ocupación por siete meses del Puerto de Veracruz, por orden del Presidente Woodrow Wilson; el fracaso de las conferencias de Niagara Falls y la expedición punitiva para apresar a Francisco Villa, misma que salió del país hasta la promulgación de la *Constitución* en Querétaro en febrero de 1917.

A continuación, el autor analiza la situación de México durante la Primera Guerra Mundial. Destaca en particular el telegrama del canciller alemán Arthur Zimmermann, en el que propuso a nuestro país una alianza secreta a cambio de garantizar la devolución de los territorios de Texas, Nuevo México y Arizona.

El cúmulo de experiencias vividas por México durante el periodo revolucionario llevaron a Venustiano Carranza a retomar las ideas de Benito Juárez, cuando en su mensaje al Congreso, el 1º de septiembre de 1918, pronunció lo que hoy conocemos como la Doctrina Carranza, basada en los principios de igualdad entre los Estados, respeto mutuo de la soberanía e instituciones nacionales y no intervención.

Después del asesinato del Presidente Carranza, Álvaro Obregón fue el encargado de consolidar las reformas que la Revolución había alcanzado;

para lograrlo, afectaba privilegios de los extranjeros en nuestro país. Los principales problemas que Obregón debió afrontar fueron la amenaza de intervención exterior, las reclamaciones pendientes de la guerra, la negociación de la reactivación del servicio de la deuda externa, la defensa del artículo 27 constitucional y la búsqueda del reconocimiento internacional de su gobierno sin condicionantes.

En este último punto, el gobierno de Estados Unidos propuso a México la firma de un tratado de amistad y comercio, el cual dio origen a las conferencias de Bucareli, que no originaron obligación alguna al gobierno de nuestro país y, en cambio, sentaron las bases para las nuevas relaciones de México con su vecino del norte. El reconocimiento de Estados Unidos se consiguió hasta el 30 de agosto de 1923.

El tercer capítulo aborda el periodo de entre guerras, coyuntura que permitió que las relaciones internacionales de México se diversificaran. Nuestra política exterior dejó de enfocarse exclusivamente en la relación bilateral con Estados Unidos, para aumentar sus vínculos con los países latinoamericanos y europeos. Para ello se aprovecharon los intereses comerciales de las empresas inglesas con el fin de reactivar las relaciones con Gran Bretaña.

Calles fue el primer Presidente que ya no tuvo que buscar el reconocimiento de Estados Unidos, factor que le brindó cierto margen de maniobra para la reglamentación del artículo 27 constitucional, así como para la renegociación de la deuda externa.

De este periodo destaca la creación de la Doctrina Estrada de 1930, que desconoce la Doctrina Monroe y su aplicación en América Latina, al establecer que México no se pronunciaría en sentido de otorgar reconocimientos, por considerar este procedimiento una práctica denigrante, limitándose a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos. La trascendencia de la Doctrina Estrada fue tal, que en 1933 fue adoptada en la Conferencia de Montevideo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y elevada a carácter de norma jurídica en la *Carta de Bogotá* de 1948.

El ingreso de México a la Sociedad de Naciones en 1931 permitió que nuestra política exterior tuviera presencia más allá del continente americano. La protesta de Isidro Fabela frente al complot para excluir a Etiopía de la Organización, le valió a México el agradecimiento de Haile Selassie, Rey de aquel país.

Mendoza narra en este capítulo cómo fue que al Presidente Lázaro Cárdenas le correspondió enfrentar el crecimiento del fascismo y la crisis de la Guerra Civil Española. El michoacano sabía que España era sólo un escalón para el avance del fascismo contra los trabajadores, objetivo central de sus políticas públicas. Por ello, México emprendió una serie de acciones huma-

nitarias, como el asilo a 500 niños víctimas de la guerra y la protección a 807 españoles en la embajada de México en España.

La política de la buena vecindad del Presidente estadounidense Franklin Delano Roosevelt dio a Cárdenas la oportunidad de resolver asuntos pendientes en la relación bilateral, especialmente los de la industria del petróleo. Ante el desacato y rebeldía en que incurrieron las compañías privadas contra las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente Cárdenas anunció el 18 de marzo de 1938 la Ley de Expropiación Petrolera para hacer respetar las leyes mexicanas y para impedir daños a la economía e industria nacionales.

En su cuarto capítulo, el libro aborda la problemática que representó la Segunda Guerra Mundial para la política exterior de nuestro país. Inicialmente México declaró su neutralidad; sin embargo, la entrada de Estados Unidos a la guerra le obligó a prepararse para una eventual invasión japonesa. En 1941, tras el hundimiento de los buques petroleros "Potrero del Llano" y "Faja de Oro" a manos de submarinos alemanes, el Presidente Manuel Ávila Camacho declaró que el camino de la diplomacia había sido cerrado por las potencias del Eje y, en consecuencia, nuestro país participó en la guerra con su Fuerza Aérea para apoyar la liberación de Filipinas.

Tras la pérdida de fuerza laboral en Estados Unidos, debido a su participación en la conflagración mundial, los Presidentes Ávila Camacho y Roosevelt instituyeron el Programa Bracero, que contrató a 4,580,000 trabajadores agrícolas mexicanos y funcionó desde 1942 hasta 1964. Al finalizar la guerra, Estados Unidos encontró en el Programa Bracero una vía de suministro de mano de obra barata que hacía más competitiva su economía.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional acordó reunirse en San Francisco para crear un organismo internacional que sustituyera la fallida Sociedad de Naciones. Antes de dicha asamblea, los países del continente americano, convocados por México, se reunieron en el Castillo de Chapultepec para analizar y coordinar sus posiciones ante la proximidad de la Conferencia de San Francisco. El resultado fue una declaración de 17 principios básicos entre los que destacan la inviolabilidad de sus territorios, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la guerra en cualquiera de sus formas y, la principal, que la agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los Estados de América. Estos principios establecieron las bases de lo que más adelante sería el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (TIAR).

La Conferencia de San Francisco se llevó a cabo del 25 de abril al 26 de junio de 1945 con la participación de 51 países, México incluido, quienes firmaron la *Carta de la Organización de las Naciones Unidas* que entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

El autor detalla cómo fue que en esta reunión la delegación de México propuso incorporar el principio de no intervención a la *Carta* de la Organización. Esta posición fue respaldada por los países latinoamericanos; no obstante, los europeos argumentaron que existen intervenciones lícitas e ilícitas; al final, la propuesta mexicana fue desechada.

El capítulo cinco analiza la segunda parte del siglo XX, marcada por la internacionalización de la política exterior mexicana, en el marco del bipolarismo de las relaciones internacionales.

Mendoza nos explica cómo la internacionalización de la política exterior de nuestro país se dio en dos etapas. La primera, caracterizada por la lucha mexicana por la paz y la seguridad internacionales, especialmente en el ámbito de la seguridad interamericana, y por la búsqueda del desarme ante la amenaza de la carrera armamentista a través de la firma del *Tratado de Tlatelolco*, que proscribe las armas nucleares en la región latinoamericana. La segunda etapa se desarrolló en la década de los setenta, como consecuencia del derrumbe del colonialismo y del crecimiento de los países de la periferia capitalista, denominada en este momento como "Tercer Mundo".

En ese periodo, la diplomacia mexicana promocionó el fortalecimiento del sistema interamericano frente al panamericanismo hegemónico de Estados Unidos, que buscaba controlar al continente a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Ante el escenario bipolar, México y América Latina optaron por un modelo "panlatinoamericanista", a través del cual las repúblicas latinoamericanas pudieran apoyarse aprovechando su identidad cultural y la necesidad de enfrentar problemas similares.

La soberanía también fue objeto de debates en esta época. Por ello, el 5 de noviembre de 1975, el Presidente Luis Echeverría envió al Congreso una iniciativa de decreto para incluir en el artículo 27 de nuestra *Constitución* la zona económica exclusiva. Al siguiente año, el decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*.

Otro de los logros importantes de México en la década de los setenta fue la *Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados*, conocida también como Carta Mexicana o Carta Echeverría, en la que los países en desarrollo buscaban promover la democracia que Estados Unidos demandaba frente a la expansión del socialismo. La esencia de la *Carta* se resume a su artículo 17, que establece que la cooperación internacional para el desarrollo es un objetivo común compartido por todos los Estados y debe darse libre de condiciones que menoscaben su soberanía.

La década de los ochenta trajo consigo retos al desarrollo de nuestro país. El modelo de desarrollo daba signos de agotamiento. La política económica

que buscó impulsar el desarrollo industrial de México generó un fuerte endeudamiento y el incremento de las importaciones, en especial de Estados Unidos. La deuda externa y el petróleo fueron utilizados como los dos principales soportes del crecimiento de la economía mexicana.

La situación empeoró en 1982: el país atravesó por una nueva crisis y los empresarios del país sacaron su dinero de México, propiciando una terrible devaluación. La única opción fue recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI).

El capítulo seis aborda la transición de la política exterior mexicana y su adaptación al modelo neoliberal. Explica cómo en la misma década de los ochenta, la presidencia de Miguel de la Madrid había anunciado que México mantendría una política exterior de principios, con una diplomacia firme en defensa de los objetivos nacionales; sin embargo, la crisis interna y el cambio de modelo económico obligaron al país a hacer uso de una política pragmática.

En ese contexto surgió el conflicto centroamericano que generaba un escenario desfavorable, no sólo porque en la zona aledaña se encontraba la riqueza petrolera, sino porque por primera vez desde la Revolución, se abría la posibilidad de una ocupación militar estadounidense. De esta manera, México decidió sumar esfuerzos con Panamá, Colombia y Venezuela, con quienes integró el Grupo Contadora que llevó a las negociaciones de paz en 1986.

En la década de los noventa se firmó el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. La sucesión presidencial en Estados Unidos alargó la negociación por catorce meses, entrando en vigor el 1º de enero de 1994.

El capítulo siete está dedicado a la política exterior de los dos sexenios panistas, misma que se centró en la relación bilateral con Estados Unidos y en los organismos multilaterales.

El autor considera que un logro de esta etapa fue la eliminación del proceso de certificación que Estados Unidos estableció en 1986 para la asistencia a países incluidos en la lista de producción y circulación de narcóticos. En este mismo periodo, México intentó impulsar una reforma migratoria en Estados Unidos, tema pendiente hasta la actualidad.

A principios del nuevo siglo nuestro país ocupó un asiento entre los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, lugar que hasta ese entonces sólo se había ocupado en dos ocasiones (1946 y 1980).

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 llevaron a Estados Unidos a endurecer su política, llegando a proponer la invasión de Irak en búsqueda de armas de destrucción masiva. Durante las votaciones, México no apoyó los planes de Washington, lo cual afectó las relaciones con nuestro vecino del norte.

En el ámbito multilateral también destacó la Conferencia de las partes en su edición decimosexta (COP 16), que se llevó a cabo en la ciudad de Cancún en 2010. En ella, los Estados participantes acordaron una visión compartida de largo plazo para articular sus acciones alrededor del cuidado del medio ambiente para mitigar los efectos del cambio climático.

Por último, el autor dedica un capítulo al análisis de la política exterior durante el inicio del gobierno encabezado por el Presidente Enrique Peña Nieto. Juan Carlos Mendoza hace un interesante comparativo entre la política exterior de los dos gobiernos anteriores y la que se desarrolla actualmente. Destaca que si bien las administraciones anteriores preservaron la estabilidad macroeconómica, fue en detrimento del desarrollo del país, dando como resultado que México fuera la economía latinoamericana con menor crecimiento de la primera década del siglo XXI. Esto ocasionó la pérdida de empleos, la marginación social y la profundización de la desigualdad, que propiciaron el crecimiento del crimen organizado y el narcotráfico.

Señala que la imagen internacional de México ha dado un giro importante, al dejar de ser percibido como "el país de la violencia", para proyectarse como "el país de las oportunidades". Evidentemente, esto no significa que el problema de la inseguridad desapareciera, pero sí se lograron posicionar otros temas en la opinión pública y en medios de comunicación.

Por otra parte, el autor refiere el debilitamiento que sufrió el trabajo diplomático-consular en la primera década del siglo, cuando el movimiento anti inmigratorio estaba en su máxima expresión, con la afectación de millones de mexicanos que viven fuera de nuestras fronteras, especialmente en Estados Unidos.

Por lo anterior, el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2018 plantea la necesidad de iniciar una nueva etapa de reformas estructurales, centrada en el crecimiento económico, donde el principal reto es mejorar la productividad. En este *Plan* se han establecido 5 metas nacionales: 1) México en paz; 2) México incluyente; 3) México con educación de calidad; 4) México próspero, y 5) México con responsabilidad global. Para llevar a cabo este programa, se logró una negociación con los principales partidos políticos, que culminó con la firma del Pacto por México al inicio del gobierno.

Sin dejar de lado los principios de política exterior, se busca hacerlos coincidir con los intereses nacionales. El PND ha establecido cuatro objetivos: 1) ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo; 2) promover el valor de nuestro país mediante la difusión económica, turística y cultural; 3) reafirmar el compromiso con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; 4) velar por los intereses de los

mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

Para fortalecer la presencia internacional de México, el gobierno actual plantea diferentes estrategias, divididas por regiones. Para América del Norte, busca una nueva visión integral, donde el tema del narcotráfico pase a un segundo plano y la prioridad sea la cooperación económica. En cuanto a la reforma migratoria, la actual administración reconoce que es un asunto de política doméstica, esperando reciprocidad en el tema de la seguridad, que es una cuestión que compete exclusivamente a los mexicanos.

La administración actual pretende retomar el liderazgo de México en la región latinoamericana. Por ello, el Presidente ha visitado Guatemala, Colombia, Chile, Brasil, Argentina y Perú, en reuniones multilaterales como la IV Cumbre Empresarial de la CELAC y la Unión Europea, la reunión de la Alianza del Pacífico o la V Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe.

En cuanto a los países europeos, se busca estrechar relaciones en objetivos comunes en materia política, comercial y de cooperación, en particular con Alemania, España, Gran Bretaña y Francia.

La región Asia-Pacífico es clave en materia económica, por ello se promueven mecanismos de cooperación con China. Los vínculos con África y el Medio Oriente han sido poco aprovechados por la política exterior mexicana; durante la presente administración se buscan fortalecer los lazos comerciales y políticos.

En materia multilateral se quiere consolidar a México como un actor activo y comprometido con temas estratégicos de beneficio global; por ello, suscribió el *Tratado sobre el Comercio de Armas*, primer instrumento mundial para el control de la transferencia de armas convencionales. Finalmente, el internacionalista destaca la participación de México en la reunión del G-8, resultado de la confianza que se le tiene al país en materia económica.

En el epílogo, Juan Carlos Mendoza presenta sus reflexiones para fortalecer las relaciones internacionales. En la relación bilateral con Estados Unidos, plantea reiterar la necesidad de buscar la solución conjunta a problemas comunes mediante el respeto a la soberanía.

Como el lector podrá constatar, la política exterior del México contemporáneo ha ido cambiando de acuerdo con las necesidades de nuestro país y el contexto político, económico y social del ámbito internacional.

Los dolorosos acontecimientos que marcaron el siglo XIX sirvieron para delinear los principios de la política exterior mexicana que se encuentran plasmados en el artículo 89 de la *Constitución Política*. El respeto a la soberanía nacional y la no intervención son los pilares básicos de la doctrina

internacional de México. Una exitosa política exterior es la que logra hacer compatibles los principios con los intereses de la nación.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y el Grupo Editorial Cenzontle se congratulan en reeditar la obra *Cien años de política exterior mexicana. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto. Momentos trascendentes*, texto encomiable, sintético y accesible para el estudio de la historia diplomática nacional.

***

Prólogo a la Segunda Edición

La política exterior de México se ha convertido de nueva cuenta en una prioridad nacional con el regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al poder a partir del 1º de diciembre de 2012. En los primeros seis meses de 2013, con una activa diplomacia al más alto nivel, el presidente Enrique Peña Nieto se ha dado a la tarea de reposicionar a México en el mundo como un actor de responsabilidad global, al tiempo que ha trabajado intensamente para recuperar el liderazgo en América Latina y el Caribe. En tiempo récord el nuevo presidente de México tuvo la capacidad de superar conflictos diplomáticos que nos alejaron de Brasil, Francia y China, tres potencias que no sólo son claves en sus zonas geográficas, sino también en las relaciones internacionales.

Vivimos en un mundo que continúa en proceso de cambio y en el cual se están negociando y escribiendo las reglas que habrán de regular las relaciones internacionales durante las siguientes décadas del siglo, por lo cual, México está obligado a participar como un actor central del cambio mundial conforme a su peso específico. El proceso de globalización e interdependencia que sigue extendiéndose en todos los ámbitos del acontecer mundial, tiene cada día mayores impactos en nuestra vida cotidiana. Defender y promover nuestros intereses en el mundo es una tarea fundamental de la política exterior para apoyar la urgente transformación que requiere el país a fin de recuperar la senda de un crecimiento acorde a las necesidades actuales de nuestra población.

Por la creciente importancia que hoy tienen las relaciones internacionales para la modernización y el crecimiento del país, la primera edición del libro que el lector tiene en sus manos se agotó en las presentaciones realizadas en algunas universidades del país donde se imparte la carrera de Relaciones Internacionales. Por ello, gracias a los auspicios del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y de su Directora la Dra. Patricia Galeana, he procedido a preparar la segunda edición de esta publicación, misma que además de incluir breves adecuaciones, contiene un nuevo capítulo, el cual aborda las bases de la política exterior del presidente Enrique Peña Nieto, razón por la cual decidí añadir el subtítulo: "De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto".

A diferencia de los capítulos originales, el nuevo capítulo no trata momentos trascendentes de la política exterior del presidente Enrique Peña

Nieto. El capítulo está organizado en tres partes que permitirán al lector entender el cambio con rumbo en la política exterior, lo cual en sí mismo es ya la trascendencia inicial de esa nueva política exterior. La parte primera ilustra las necesidades del cambio tanto en política interna como en política exterior, para lograr la urgente transformación del país que le permita un crecimiento con productividad que sirva para liberar de la pobreza y la marginación social a millones de mexicanos. En esa parte se destaca la trascendencia del uso de la política y la negociación como instrumentos de un gobierno democrático y eficaz, lo que permitió la suscripción del "Pacto por México" y el cambio en la percepción internacional del país. Esa es sin duda una diferencia abismal frente a los dos gobiernos anteriores que encabezó el Partido Acción Nacional (PAN). A partir del consenso interno, el consenso en la política exterior se ha facilitado, lo que ha permitido reposicionar a México como un actor central de su tiempo, capaz de ser un participante activo en las decisiones que se están tomando en los principales foros y organismos internacionales sobre la dirección que habrá de darse al mundo del siglo XXI. La parte segunda del nuevo capítulo describe la estrategia de la política exterior del presidente Enrique Peña Nieto, los objetivos y las líneas de acción que habrán de guiar, junto con los principios contenidos en la fracción X del Artículo 89 de la Constitución, el quehacer diario de nuestra diplomacia y nuestras relaciones internacionales. La parte tercera del capítulo hace un breve recuento de las principales acciones de política exterior a nivel presidencial y ministerial, en las cuales se aprecian ya importantes resultados del cambio con rumbo en la política exterior, como las acciones que empiezan a sentar las bases de la diversificación en nuestras relaciones exteriores y sobre todo, que empiezan a regresar a nuestra política exterior el respeto y el prestigio que había ganado desde la Revolución Mexicana.

Si bien el texto original incluyó momentos trascendentes de la política exterior mexicana hasta diciembre del 2010, en el repaso de la política exterior de los años 2011 y 2012, no encontré ninguna acción que reuniera los criterios descritos en la introducción original para incluirla como momento trascendente. Algunos colegas me sugirieron incluir como momento trascendente, la Reunión del G-20 efectuada en Los Cabos en 2012, pero en opinión del suscrito, el haber obtenido la sede no constituye en sí mismo un momento trascendente bajo los criterios referidos. En Los Cabos, a diferencia de COP 16 efectuada en Cancún, por el tamaño del grupo y por la propia naturaleza de los temas que se abordan en ese foro internacional, no ocurrió una intervención trascendente de nuestros diplomáticos.

Finalmente, reitero mi convicción de que la relación bilateral con Estados Unidos será determinante no sólo para nuestra política exterior, sino también para el futuro de los mexicanos, razón por la cual decidí mantener el epílogo de la primera edición.

Juan Carlos Mendoza Sánchez
Los Ángeles, California, 30 de junio de 2013.

Introducción

Para los profesionistas vinculados a las relaciones internacionales del país, el conocimiento de nuestra historia, en especial de nuestra historia diplomática, es una condición fundamental para la comprensión del presente y para la planeación del futuro, porque en un mundo globalizado y cada vez más interdependiente, la política exterior que ejecutan los diplomáticos es la primera trinchera para la defensa de la soberanía y para la promoción de los intereses nacionales de los que depende en buena medida el bienestar y la seguridad nacional de los mexicanos.

El libro que el lector tiene en sus manos, no es en absoluto un trabajo académico y mucho menos una propuesta metodológica para el estudio de la política exterior de México; es tan sólo un esfuerzo de recopilación de pronunciamientos y testimonios de quienes ejecutaron las acciones de política exterior aquí aglutinadas, con el ánimo de presentar una fotografía de conjunto de cien años de política exterior, como un modesto homenaje al Centenario de la Revolución Mexicana de parte de un miembro en activo del Servicio Exterior. El objetivo del trabajo es presentar un retrato de cien años de política exterior a partir de algunos de los momentos más trascendentes de esa política exterior que emergió de la Revolución Mexicana como consecuencia de la amenaza externa y que ha servido eficientemente a la defensa y promoción de los intereses nacionales. Dichos momentos fueron seleccionados por cinco razones básicas: 1) por haber sido episodios que fueron claves en la formación de la ideología de la política exterior de la Revolución; 2) porque motivaron un prestigio universal para la diplomacia mexicana; 3) porque contribuyeron a la seguridad nacional y al fortalecimiento de nuestra soberanía; 4) porque fortalecieron la convivencia y la cooperación internacional en beneficio de los países en desarrollo; 5) por ser episodios que aportaron beneficios al desarrollo nacional y a la defensa de los intereses de nuestros nacionales en el exterior. Existen en consecuencia omisiones de acciones de política exterior que sin duda han sido importantes, pero que su incorporación habría hecho necesario dividir el trabajo en al menos dos tomos. Los momentos trascendentes seleccionados contribuyeron a mantener una seguridad nacional sin cañones a partir de la fortaleza de nuestra diplomacia, al tiempo que coadyuvaron a la consecución de los objetivos nacionales, y por ende al desarrollo interno; son eventos que por su tras-

cendencia convirtieron a la política exterior en un patrimonio histórico del pueblo mexicano.

Las acciones de política exterior son tratadas con la plena intención de destacar los aspectos positivos de la diplomacia mexicana, por lo cual el lector no encontrará en estas páginas una explicación de los momentos históricos que se abordan, ni tampoco una interpretación crítica; el libro no presenta nada nuevo porque no está diseñado como ensayo histórico, ni como análisis de la política exterior, sino como un esfuerzo de reflexión personal sobre la importancia y la trascendencia que tiene el conocimiento de nuestro pasado histórico en el trabajo que los diplomáticos mexicanos realizan cotidianamente en las embajadas, en los consulados y en las misiones ante organismos internacionales.

Escribí este libro en el segundo semestre de 2010 en Los Ángeles, California, a partir de mi experiencia de 10 años en la vida académica y de 18 en la vida diplomática. En ese lapso he constatado la necesidad de los miembros del Servicio Exterior de carrera y de los que se incorporan a éste como personal asimilado o por nombramiento temporal, de contar con un material informativo breve, pero integral de los hechos más trascendentes de la política exterior mexicana, como el que se ofrece al lector en estas páginas. El libro también está escrito pensando en las necesidades del estudiante de relaciones internacionales y en general de todas aquellas personas interesadas en conocer la esencia y la trayectoria de una política exterior que ha sido merecedora de admiración y de respeto universal para México. Cada evento que se toca, merecería un tratamiento analítico y un análisis profundo, es decir, un libro por cada tema; esa misión le toca a los académicos y en muchos temas ya ha sido realizada. De varios de los eventos abordados en este trabajo, existen libros especializados que realizan análisis académicos profundos y rigurosos. Varios de ellos están referidos en las citas de pié de página. En todo caso, la virtud de este libro es la presentación de conjunto de episodios destacados en cien años de política exterior a partir de los argumentos de sus propios protagonistas, bajo la mirada de un diplomático en activo que ha constatado su importancia y su utilidad en el trabajo cotidiano.

Las actividades diarias en el Consulado General de México en Los Ángeles son intensas y desgastantes, al igual que acontece en la red consular mexicana en Estados Unidos; a quienes laboramos en la red consular, nos queda muy poco tiempo para visitar las bibliotecas de las universidades para realizar una investigación rigurosa. En particular, el hecho de haber quedado como Cónsul Encargado de la representación consular desde el 1 de octubre de 2010, fue una restricción adicional a la posibilidad de realizar una investigación exhaustiva. Ante esa limitación, las páginas de este libro fueron escritas a partir de mi propia experiencia como diplomático y con apoyo en la lectura de investigaciones realizadas por varios autores sobre la historia de México y de sus relaciones con el mundo, fundamentalmente los domingos o en las noches cuando el entusiasmo por completar este esfuerzo

vencía al cansancio y al sueño que generan las jornadas de trabajo en la representación consular más importante de México en el mundo.

El libro se compone de siete capítulos divididos en tres partes de las cuales la primera es una introducción a la política exterior que busca familiarizar al lector con conceptos básicos del tema como interés nacional, objetivos y principios; la parte segunda aborda los temas trascendentes de la política exterior desde el gobierno del presidente Francisco I. Madero, hasta el gobierno del presidente José López Portillo, periodo que para efectos de este libro se denomina la etapa del nacionalismo revolucionario; la parte tercera, a la que denominó la era del neoliberalismo a raíz del cambio de modelo económico, trata los temas trascendentes de la política exterior desde el gobierno del presidente Miguel de la Madrid hasta el cuarto año del gobierno del presidente Felipe Calderón. El epílogo esboza algunas ideas básicas sobre las relaciones México-Estados Unidos, por considerar a ese país como la variable externa más importante de la política exterior mexicana. Además de una biblio-hemerografía, se incorporaron dos apéndices; en el primero, se incluye una lista de los presidentes de México de 1910 a 2010, con un recuadro de los personajes que fungieron como sus cancilleres, con el propósito de que el lector relacione fácilmente los hechos trascendentes de la política exterior con los gobiernos y las personas que los ejecutaron. Por el peso que tienen los principios en la política exterior, en el segundo apéndice se incluye el decreto por el cual los siete principios de política exterior se incorporaron a la fracción x del artículo 89 de nuestra Constitución Política.

La parte primera dedicada a notas teórico-metodológicas, contiene únicamente un capítulo introductorio a la política exterior de México, el cual está planteado desde una perspectiva de la escuela del realismo político, la favorita para la toma de decisiones en la política exterior de Estados Unidos, país que es la variable externa más importante para la política exterior de México en los cien años que se presentan en estas páginas. La idea de este capítulo es proporcionarle al lector los elementos básicos para entender la lógica bajo la que se lleva a cabo la política exterior, las variables principales que la determinan como el poder nacional del Estado, la situación interna y la internacional, el peso de los principios rectores de la política exterior en la toma de decisiones y la importancia de ubicar correctamente tanto el interés nacional como la realidad en que opera el Estado. Toda vez que el propósito del libro no es el de realizar un análisis académico de los temas abordados, esta parte es una simple referencia para que el lector pueda profundizar en el tema que sea de su interés particular.

La segunda parte está compuesta por cuatro capítulos que van del gobierno de Francisco Ignacio Madero hasta el gobierno del Lic. José López Portillo, por considerar que durante este periodo la economía funcionó a partir de un modelo económico hacia adentro, cuyas políticas económicas surgieron de la propia Revolución y que por lo mismo denominamos para efectos de este trabajo, el periodo del nacionalismo revolucionario. El primer capítulo de esta segunda parte está dedicado a destacar los hechos más rele-

vantes de la Revolución, que permiten entender el surgimiento de principios doctrinarios que serían fundamentales para la política exterior del México pos-revolucionario. En particular, se destaca el acoso y el intervencionismo de las potencias extranjeras que fue un motivo central para que los gobiernos emanados de la Revolución se convirtieran en celosos guardianes de la soberanía nacional. En el segundo de estos capítulos, se aborda el peso determinante que tuvo en la ideología de la política exterior, la doctrina del reconocimiento de gobiernos utilizada como chantaje político por Estados Unidos y las potencias europeas, en especial contra el presidente Álvaro Obregón, proceso en cual se destacan las conferencias de Bucareli que abrieron paso al ansiado reconocimiento.

Posteriormente se presenta, la crisis diplomática con Estados Unidos a raíz de la legislación petrolera, el nuevo entendimiento de Calles con ese país y el lanzamiento de la Doctrina Estrada. De la misma forma se ilustran la diplomacia cardenista ante la expropiación petrolera y los momentos gloriosos de la política exterior de México en defensa del principio de no intervención al seno de la Sociedad de Naciones, en defensa de Etiopía, la República Española y Austria. En el tercero de estos capítulos se incluyen tanto los momentos históricos de la participación mexicana en la segunda guerra mundial, como los de la participación en las conferencias regionales e internacionales que culminaron con la creación de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas que dio certeza jurídica al orden internacional de posguerra. En el último de los capítulos de esta segunda parte del libro se presenta el conjunto de momentos trascendentes que llevaron a una especie de internacionalización de la política exterior de México, no porque antes no se hubiera actuado más allá del propio vecindario, sino porque ocurre lo que Mario Ojeda llamó el surgimiento de una política exterior activa, que es, en esencia, diferente al pacifismo y al juridicismo que caracterizó a la política exterior hasta la segunda guerra mundial.

Esta política exterior con una nueva dimensión, inicia con la diplomacia mexicana en las relaciones interamericanas, era de eventos como la formación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la negociación del Tratado de Tlatelolco que creó la primera zona geográfica libre de armas nucleares, y ante todo, la lucha por un nuevo orden económico internacional ante el desmoronamiento del colonialismo que permitió de manera concomitante gracias al surgimiento de decenas de nuevos países independientes, el reconocimiento del mar patrimonial que consolidó la soberanía mexicana sobre las riquezas marinas y del subsuelo en un área de 200 millas a partir de sus costas. Estos eventos muestran ya una política exterior que defiende intereses materiales fundamentales para el Estado mexicano que van más allá de la tradicional política exterior defensiva. En el capítulo también se aborda la forma en que la diplomacia mexicana a través del Grupo Contadora contribuyó a evitar una guerra entre sus vecinos centroamericanos, que habría resultado de consecuencias fatales para el mundo por el involucramiento de Estados Unidos y la Unión Soviética en el conflicto. El capítulo concluye con

un breve recuento de las condiciones que llevaron al fin del nacionalismo revolucionario y al de toda una época en política exterior que respondió a un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno.

La parte tercera del libro está conformada por dos capítulos que tratan los eventos destacados de la política exterior en la era del neoliberalismo, en la cual la economía funciona a partir de un modelo de desarrollo hacia afuera en el que la apertura comercial y el mercado internacional son variables centrales que tienen incidencia directa en la política exterior. En el primero de esos capítulos se destacan las bases de la nueva política exterior y de sus momentos trascendentes como la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá frente a una búsqueda infructuosa por lograr la diversificación de relaciones en un mundo globalizado pero que contradictoriamente evolucionó hacia la formación de bloques comerciales regionales. El segundo capítulo de esta parte, que es también el capítulo final del libro que el lector tiene en su manos, aborda las nuevas modalidades de una política exterior pragmática que comparada a la política exterior del nacionalismo revolucionario, pareciera gris, pero que en los hechos se ha convertido en un instrumento del desarrollo interno del país. De esa política destacan principalmente las relaciones con Estados Unidos, país que se ha fortalecido como la principal variable externa que condiciona no sólo a nuestra política exterior, sino también nuestro futuro.

De esa relación, por su importancia para el desarrollo interno de México en el plano bilateral, se seleccionaron: la desnarcotización de la agenda que permitió eliminar el vergonzoso calvario de luchar anualmente para obtener la certificación de Estados Unidos en la lucha antidrogas; el caso Avena que representa un parteaguas en la notificación consular en situaciones de condenas a pena de muerte, por el fallo favorable a México en la Corte Internacional de Justicia; y las políticas públicas hacia las comunidades mexicanas que radican en Estados Unidos. Baste recordar que en la atención a las comunidades mexicanas en ese país, el Servicio Exterior Mexicano consume sus mayores recursos humanos y financieros. En el ámbito multilateral, se incluyó la participación en el Consejo de Seguridad y la Conferencia de Cancún sobre Cambio Climático mejor conocida como COP 16. En el primer caso, consideré trascendente el tema, no porque México haya realizado grandes aportaciones en las dos ocasiones que ocupó uno de los dos asientos no permanentes que corresponden a América Latina y el Caribe, sino más bien por la importancia de la decisión para que nuestro país dejara los temores de las consecuencias bilaterales con Estados Unidos y asumiera sus responsabilidades internacionales, así como las consecuencias de participar activamente en el órgano de Naciones Unidas al que sus miembros le confiaron el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que es además un principio rector de la política exterior de México de acuerdo a su Constitución Política. En el caso de COP 16, se trata del último evento relevante para México en 2010 y a pesar de que sólo se logró un acuerdo modesto, tal como lo calificó la prensa internacional, fue en mi opinión, un acuerdo de gran trascendencia

porque fue alcanzado a partir de la habilidad de la diplomacia mexicana que supo eliminar a temprana hora las grandes expectativas y lograr un acuerdo multilateral que deja abiertas las negociaciones multilaterales sobre cambio climático y aumenta la esperanza de que los desastres ecológicos son evitables si los gobiernos muestran voluntad política para salvar a la tierra de la terrible amenaza ecológica que nos acecha y cuyas consecuencias ya las estamos sufriendo ante el calentamiento del planeta. COP 16 representó también el renacimiento de la confianza en el multilateralismo.

Finalmente, en el epílogo del libro, a partir de mi experiencia diplomática y consular de diez años en Estados Unidos, tiempo en el que he estado comisionado en la Embajada de México en Washington y en los consulados generales en Denver y Los Ángeles, fungiendo incluso como Cónsul Encargado en ambos por periodos de nueve y siete meses respectivamente, esbozo unas breves recomendaciones sobre las relaciones con este país, porque Estados Unidos además de ser nuestro vecino inevitable, tal como lo ha señalado Jorge Montaño quien fuera nuestro embajador en ese país, será también para bien o para mal, el socio obligado con el cual México debe apoyarse en las próximas décadas del siglo XXI para ejecutar su proyecto de nación.

Los Ángeles, California, 31 de agosto de 2011.

Capítulo I. La Lógica de la Política Exterior Mexicana

La política exterior es el ámbito en el que se definen y ejecutan las acciones y decisiones que toma el Estado para la defensa de sus intereses y la promoción de sus objetivos en el escenario internacional; por tanto, no es otra cosa que una continuación de la política interna del Estado. La política exterior de México ha estado influida por el tiempo y el espacio en el que se desarrolla. Por ello, ha sido condicionada por tres factores de situación básicos: 1) el modelo de desarrollo; 2) el sistema político; 3) el entorno internacional. De la combinación de estos tres factores de situación con el poder nacional de cada momento de nuestra historia desde la Revolución, podemos explicar la lógica y los intereses a los que ha respondido la política exterior del Estado mexicano desde el inicio de la Revolución hasta su Centenario, es decir, que a partir del análisis de esos factores podemos entender las razones de la continuidad y de los cambios en la política exterior de México en un periodo de cien años. A estos tres factores debemos sumar el poder nacional del Estado, del que se desprende su capacidad de negociación internacional, la cual es clave en política exterior, porque determina las posibilidades reales que tiene el Estado para alcanzar sus objetivos. La historia nos muestra múltiples ejemplos de cómo un país con un poder nacional menor al de las potencias ha conseguido mediante estrategias bien diseñadas y echando mano de la cooperación internacional y de los instrumentos jurídicos a su alcance como contrapeso a sus vulnerabilidades, alcanzar sus objetivos de política exterior.

La política exterior debe ser planificada para: garantizar la seguridad del Estado frente a otros Estados; defender sus intereses nacionales; y para contribuir a encontrar en el escenario internacional, los requerimientos que el modelo de desarrollo no puede obtener en su propio territorio. En consecuencia, la política exterior es una continuación de la política interna del Estado, de la cual es complementaria.

En su teoría de la política internacional, el profesor Hans J. Morgenthau demostró que en la palestra internacional, ante la ausencia de un Estado mundial, el interés de cada actor individual, esto es, el interés de cada país,

se presenta en términos de poder, el cual es cambiante.[1] El hilo conductor de este libro se basa en la teoría realista de las relaciones internacionales. No es mi propósito hacer un análisis académico de los momentos trascendentes de la política exterior, ni explicar a profundidad los motivos de los quiebres históricos. Sin embargo, tomando en cuenta los aportes de autores neorrealistas como Joseph Nye[2] al estudio del poder, la continuidad y el cambio en política exterior para efectos de este libro, serán abordados teniendo como punto de referencia las transformaciones en las relaciones de poder al interior del Estado y en el escenario internacional. También es necesario aclararle al lector que la política exterior de México en el siglo XX y la primera década del siglo XXI, no puede entenderse si no se le conecta con los traumáticos acontecimientos que el país vivió en el siglo XIX. Al respecto, tal como lo destaca la historiadora Patricia Galeana:

> "Desde su Independencia, México vivió bajo la amenaza de las potencias extranjeras, primero de España, después de Francia y de Estados Unidos. La invasión norteamericana fue evidentemente la tragedia más grande que vivió el país". (Galeana, 1990: 6).

Por ello, en un escenario internacional en el cual la guerra constituía un mecanismo para resolver diferencias entre los Estados, un país débil y desorganizado que no consiguió consolidar el Estado sino hasta la derrota del Segundo Imperio y el triunfo de la Reforma juarista, dependía en exceso para la defensa de su soberanía y de su territorio, de su política exterior y de la codificación del Derecho Internacional. México perdió a manos de los Estados Unidos en una guerra de conquista, más de la mitad del territorio que heredó de España. Esa tragedia tiene un rol central para entender nuestra política exterior, porque no fue sino hasta el 26 de agosto de 1928 que a iniciativa de Francia, las principales potencias firmaron el *Tratado de Renuncia a la Guerra*[3], mejor conocido como *Pacto Briand-Kellog*, mediante el cual se prohibió la guerra como instrumento de solución de los conflictos internacionales. Los principales elementos del *Pacto Briand-Kellog* fueron incorporados en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas. En ese pasado histórico de México se encuentra la génesis de la Doctrina Carranza y de los principios de nuestra política exterior.

Desde la Revolución hasta principios de los setenta, en congruencia con un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado interno, la política exte-

---

[1] En su célebre libro *El cambio del poder,* Alvin Toffler (1990) identificó los cambios en la estructura del poder motivados por el cambio tecnológico, destacando la importancia del control del conocimiento como fuente de poder.

[2] En su libro *The Future of Power*, el profesor Joseph Nye (2011) introduce los conceptos *smart power, hard power* y *soft power* para explicar los cambios en la estructura del poder en las relaciones internacionales.

[3] Los países firmantes fueron Alemania, Bélgica, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Polonia y Reino Unido en nombre de Gran Bretaña, Australia, Canadá, India, Irlanda, Nueva Zelanda y Sudáfrica. Al tratado se adhirieron en el mismo año otros 47 países entre ellos la Unión Soviética y China. (Osmañczyk, 1976: 1050).

rior del Estado mexicano fue en términos generales a diferencia de las grandes potencias capitalistas, una política defensiva, acorde a una realidad y a un modelo de desarrollo que no requería que el Estado promoviera intereses económicos más allá de sus fronteras nacionales. No obstante, al inicio de los setentas en ese proceso hubo pasos muy importantes hacia una política exterior activa a partir de las grandes transformaciones del orden internacional. En el México pos-revolucionario nunca hubo la necesidad vital de una política de promoción comercial y de atracción de inversiones masivas porque el propio Estado era el actor central del proceso económico. De manera concomitante a ese modelo de desarrollo hacia adentro, se desarrolló un sistema político alguna vez calificado por el escritor peruano Mario Vargas Llosa, Premio Nobel de Literatura en 2010, como una "dictadura perfecta" donde los actores políticos estaban completamente controlados por el Estado, donde el poder político no estaba en juego y en el cual los ciudadanos gozaban de una serie de libertades básicas. Las decisiones de política exterior recaían por completo en el Presidente de la República, aunque legalmente de acuerdo a la Constitución, el Senado era *de jure* aunque no *de facto*, un contrapeso al poder presidencial. En los hechos, el Presidente de la República era un actor fundamental porque simplemente no había otros actores ni contrapesos a su poder ya que el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior estaba bajo su control absoluto.

Desde el triunfo de la Revolución hasta la entrada de México a la segunda guerra mundial, salvo el periodo crítico de la nacionalización de la industria petrolera, el país no experimentó amenazas serias a su integridad territorial ni a sus intereses vitales. Al término de la segunda guerra mundial, el sistema internacional creado en la Conferencia de San Francisco de la cual emergió la Organización de las Naciones Unidas, a pesar de tener como palestra internacional a un mundo bipolar marcado por una *guerra fría* entre dos superpotencias militares y nucleares, permitía certidumbre en muchos puntos de la agenda internacional y en la propia seguridad internacional. En ese entorno internacional no había muchos espacios de acción para la política exterior de un México que continuaba con un modelo de desarrollo hacia adentro, ni las necesidades internas del país demandaban un activismo comercial internacional.

En los primeros lustros posteriores a la segunda guerra mundial, la política exterior tuvo como una de sus prioridades la promoción y defensa del respeto al derecho internacional que se traducía en un objetivo nacional básico para la seguridad del país y el funcionamiento del capitalismo mexicano. Esa situación y la vecindad geográfica con la primera potencia militar y económica, explican que México no fuera un actor activo de la política internacional. Durante la *guerra fría*, participar en el Consejo de Seguridad tenía más peligros que beneficios y ponía en tela de juicio la autonomía relativa de México frente a Estados Unidos en materia de política exterior. Estados Unidos podía tolerar la oposición de México en muchos temas de la agenda, pero de ninguna manera en materia de seguridad internacional frente al

enemigo comunista. Esa situación es, en opinión de quien esto escribe, la que explica y justifica la política exterior defensiva y cautelosa que México llevó a cabo durante la g*uerra fría* y que lo marginó del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por voluntad propia.

Durante la década de los setenta, encontramos un activismo de la política exterior mexicana que marcó un parte aguas frente a la tradicional posición juridicista, que fue la etapa de transición hacia una política exterior pragmática que por vez primera introdujo la promoción de los intereses económicos más allá de las fronteras nacionales. Ese cambio radical en política exterior que coloca a México como un actor activo en las negociaciones internacionales, se explica por los cambios en el modelo de desarrollo, las reformas al sistema político, el desmoronamiento del colonialismo concomitante al crecimiento del "Tercer Mundo", los cambios en la estructura del poder que trajo la Revolución Científico-Tecnológica y la globalización de la política internacional.

A la crisis de los setenta extendida hasta la grave crisis financiera de fines de 1982, México respondió a partir del Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, con un cambio estructural que implicó la construcción de un modelo de desarrollo hacia afuera, cuyo éxito dependía en buena medida, de una intensa relación económica y comercial con el mundo. El cambio estructural que promovió no sólo la apertura sino la reconversión del aparato productivo mexicano, llevó a un primer plano los temas económicos en la agenda de la política exterior, poniéndose fin al consenso nacional en que se había sustentado la política internacional desde la Revolución. La crisis, la apertura económica y la posterior desaparición de la certidumbre que en materia de seguridad daba el esquema bipolar en las relaciones internacionales, hicieron a México un país más vulnerable; de ahí que en los ochenta poco a poco se empiece a asociar a los asuntos internos y a la seguridad nacional con la política exterior.

La seguridad nacional es un concepto extremadamente difícil de definir, porque es una situación específica para cada Estado nacional. El único consenso entre los especialistas del tema, es que el concepto de seguridad nacional, por los niveles del poder nacional de cada Estado, es difícil de englobar en una definición que sea aceptable para todos. No obstante, para efectos de este libro entendemos como seguridad nacional la situación en la cual los intereses vitales de la nación se encuentran a salvo de interferencias internas o externas, en un ambiente de libertad, paz y justicia social, en un marco de derecho.

La crisis del modelo de desarrollo y el cambio estructural, también propiciaron una importante reforma del sistema político. El presidente José López Portillo, llegó al poder sin contrincante en la elección general de 1976, situación que abrió el camino a una transición democrática en la cual el elector cobró autonomía y el voto relevancia. Veinte años después, por vez primera en la historia de México, en la elección de 1996 se puso en competencia el control del poder político con un apretado triunfo de Ernesto Zedillo, el primer Presidente de la República que en la era del PRI, enfrentó a un Congreso

sin mayoría absoluta de su partido. La consecuencia de esos cambios internos fue la llegada del primer Presidente de oposición a Los Pinos en el año 2000, en la figura del neopanista Vicente Fox Quesada.

Por último, es necesario destacar que los cambios en el modelo de desarrollo, las reformas al sistema político y las grandes transformaciones en el escenario internacional también hicieron posible la participación de nuevos actores en política exterior. Los nuevos actores y un Senado plural con participación real en el proceso de toma de decisiones de la política exterior, permitieron la introducción de contrapesos a las otrora omnipotentes decisiones presidenciales en la materia. El cambio estructural en el modelo de desarrollo y la reforma política que permitió el avance de la democracia electoral, desbrozaron también el camino hacia la democratización de la política exterior.

1.1. Importancia del poder nacional para la política exterior

En su célebre libro *Política entre las naciones,* Hans J. Morgenthau escribió: "No importa cuáles sean los fines últimos de la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato" (Morgenthau , *Op. Cit.*: 41), porque en su opinión, el poder político es un medio para lograr los fines de la Nación, esto es, que para lograr cualquier objetivo nacional más allá de sus fronteras, el Estado-Nación como el actor más relevante de la política internacional, tiene necesariamente que interactuar con otros Estados nacionales independientemente de la orientación ideológica o de la estrategia que asuma para el logro de sus objetivos. De esta forma, la promoción y la consecución de los objetivos de cualquier país en el escenario internacional, va embarcada en una lucha por el poder, independientemente de los cambios tecnológicos que a través de la historia modifican su estructura en cada época.

Para efectos de este libro entendemos el poder en términos de Morgenthau como "el control del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres" (*Ibídem*) en tanto que por poder político entendemos "las mutuas relaciones de control entre los depositarios de la autoridad pública y entre estos últimos y la gente en general" (*Ibid.*). Asimismo, asumimos que el poder es legítimo cuando su ejercicio se encuentra moral y legalmente justificado porque supone que los individuos se someten a las instituciones del Estado bajo la expectativa de beneficios, la eliminación de sus desventajas y por ende a la garantía de su seguridad.

El poder político es relativo, depende del tiempo y del espacio en que se actúa, por lo que debemos estar conscientes de que éste no es eterno sino de naturaleza cambiante. La forma de ejercerlo está íntimamente ligada al sistema político del Estado nacional y queda condicionada al poder de otros Estados-nación. El poder que ejerce una nación a través del Estado para la defensa de sus intereses y la consecución de sus objetivos en el ámbito internacional, implica acciones de naturaleza política, de lucha o cooperación con otros Estados; en ambos casos, se ejerce una lucha por el poder. Morgenthau nos enseñó que para determinar el poder de una nación, es decir el poder na-

cional, debemos distinguir dos grupos de factores: los relativamente estables y los que están en constante cambio. La sabia combinación de ambos a partir de un proyecto de Nación que permita tener una estrategia y una visión de largo plazo en materia de relaciones internacionales en la que se evalúe su potencial ante el poder nacional de otros Estados, será lo que determine el éxito o el fracaso de la política exterior del Estado.

La Revolución Científico Tecnológica que vivió el mundo en las últimas tres décadas del siglo XX, tuvo un serio impacto en la estructura del poder que esquematizó Morgenthau. Al respecto, Toffler escribió lo siguiente:

> "Una revolución está barriendo el mundo actual y dejando atrás todas las teorías de Bacon. Ningún genio del pasado, ni Sun-Tzu, ni Maquiavelo, ni el mismo Bacon, hubiera imaginado jamás el profundísimo cambio del poder actual, el asombroso cambio al que han llegado a depender del conocimiento, hoy en día, tanto la fuerza como la riqueza…Por lo tanto, el conocimiento en sí mismo resulta no ser sólo la fuente del poder de más calidad, sino también el ingrediente más importante de la fuerza y la riqueza. En otras palabras, el conocimiento ha pasado de ser un accesorio del poder del dinero y del poder del músculo, a ser su propia esencia. De hecho, es el amplificador definitivo. Esta es la clave del cambio de poder que nos espera, y explica el por qué la batalla por el control del conocimiento y de los medios de comunicación se ha enardecido por todo el mundo." (Toffler, *Op. Cit.*: 41).

A su vez, Joseph Nye nos explica el porqué al inicio del siglo XXI, a pesar de no tener un poder enfrente que le hiciera contrapeso, Estados Unidos como la única superpotencia que sobrevivió a la *segunda guerra fría* no puede actuar solo en el escenario internacional. Al respecto, Nye reconoce que en la era de la información global, el poder "está distribuido como ocurre en un juego sobre un tablero de ajedrez. La parte superior del tablero es la militar y es unipolar, con los Estados Unidos con mayor poder que el resto de los estados, pero la parte media del tablero que es la económica es multipolar, con los Estados Unidos, Europa y Japón concentrando dos terceras partes del producto mundial, y la parte inferior del tablero es la de las relaciones trasnacionales que cruzan las fronteras más allá del control de los gobiernos y su estructura de poder está completamente dispersa" (Nye, 2002: 140). Esos cambios en la estructura del poder y la complejidad de las relaciones trasnacionales como son los hechos que ningún país pueda detener y derrotar por sí mismo a pandemias, al crimen organizado o al terrorismo internacional, por sólo mencionar algunos ejemplos concretos, son las que abren la puerta para que países con menor poder al de las potencias puedan equilibrar con base en el multilateralismo lo que en términos bilaterales les es desfavorable.

Estando en revisión este trabajo, Nye publicó un nuevo libro, *The Future of Power* (2011), en el cual analiza la estructura del poder al inicio de la segunda década del siglo XXI. En ese libro, Nye aporta nuevas ideas a los conceptos *smart power,* el *hard power* y el *soft power* que en su tablero de ajedrez presentan una interesante variable para entender de una mejor

forma el cambio sustancial en la estructura del poder ante las cada vez más complejas relaciones trasnacionales.

Es fundamental entonces tener siempre presente que el poder es cambiante y que el poder de una nación se mide al compararlo con el poder del resto de los Estados-nación con quienes co-habita el planeta y con quienes coopera o se enfrenta en la defensa de sus intereses y en la promoción de sus objetivos. Toda vez que los temas que aborda este libro ocurrieron en su mayoría en el siglo XX, más que detenernos en analizar el cambio del poder, nos detendremos en la esencia de la escuela realista de Morgenthau.

Al analizar los principales factores del poder nacional debemos distinguir también los que son materiales de los que conllevan el elemento humano. Entre los materiales encontramos los siguientes: la localización geográfica del país; el potencial de sus recursos naturales; su capacidad industrial; y su capacidad militar. En los segundos se ubican el tamaño, la calidad y la distribución de su población; la calidad de su gobierno; la calidad de su servicio exterior o diplomacia; y dos factores intangibles que sin embargo son de gran peso: el carácter nacional y la moral nacional.

Pocos países en el mundo tienen tantas ventajas de su ubicación geográfica como México. Recuerdo que el Canciller Fernando Solana, quien inició las reuniones anuales de embajadores y cónsules de México, no se cansaba de resaltar la privilegiada ubicación geográfica de México como un elemento fundamental del cual el país debía sacar ventaja, especialmente en materia de política exterior. México cuenta con 11,122 kilómetros de litorales, sin incluir los litorales de sus posesiones insulares. Somos un país bioceánico con extensos litorales tanto en el Océano Pacífico como con el Océano Atlántico. Contamos con 3,152 kilómetros de frontera terrestre con Estados Unidos, el principal mercado del planeta cuya economía por sí misma aporta alrededor de una quinta parte de la producción mundial. Somos el puente entre el norte anglosajón y el sur latinoamericano, es decir, un país bisagra. Nuestros puertos marítimos se conectan fácilmente con los principales mercados en Europa y en Asia. Debido a nuestra posición geográfica, durante la era colonial fuimos el puente del comercio entre Europa y el lejano Oriente. Nuestra geografía nos ubica como un líder en Centroamérica y el Caribe donde se encuentran el mayor número de votos en la Organización de Estados Americanos y en consecuencia una parte importante en la Organización de las Naciones Unidas.

México es también un país privilegiado en materia de recursos naturales. Cuenta con las extensiones de tierra cultivable y extensiones para la ganadería necesarias para asegurar su autosuficiencia alimentaria. Asimismo, cuenta con enormes litorales para el desarrollo de la pesca. En el territorio mexicano se ubican diversos minerales y materias primas necesarios para el desarrollo industrial, además de que todavía el país tiene importantes reservas de petróleo y de gas natural.

Si bien la economía mexicana ha realizado importantes avances en su proceso de industrialización, especialmente desde los ochentas con el cambio

estructural, está todavía muy lejos del nivel de desarrollo de las principales economías industrializadas, lo que se convierte en un factor de vulnerabilidad en sus negociaciones internacionales con las grandes potencias. Resalta por ejemplo la irracionalidad de que siendo uno de los principales países productores de petróleo, México tenga que comprarle a Estados Unidos gasolina para garantizar el abasto interno por la falta de refinerías. La existencia de tabúes como el monopolio estatal sobre el petróleo, ha impedido que el país realice las reformas en materia energética que el aparato productivo necesita para desarrollarse.

La vecindad con la principal potencia militar ha sido un elemento fundamental que explica la pobreza del potencial militar de México. Desde la sofocación de las rebeliones delahuertista y cedillista, las fuerzas armadas mexicanas prácticamente habían permanecido en los cuarteles militares hasta que fueron requeridas por el presidente Calderón para enfrentar al narcotráfico y al crimen organizado. Por ello, al paso de los años la misión de nuestras fuerzas armadas se había abocado más a apoyar a la población civil en casos de desastres naturales.

A diferencia de los anteriores factores materiales, el factor población es un factor humano en el que cobra relevancia tanto la cantidad que mide el tamaño de la población, como la calidad que mide la preparación educativa, la capacitación para el trabajo y la participación política de la gente. México ha dejado de ser un país de jóvenes. Posee en la actualidad una pirámide poblacional homogénea que constituye un bono demográfico, cuyo aprovechamiento depende del éxito de las políticas públicas del Estado. En términos de población, México tiene dos flancos vulnerables que deben ser evaluados en la toma de decisiones durante los siguientes lustros: la expulsión de millones de mexicanos en la etapa más productiva de su vida, y la tendencia a la disminución y envejecimiento de la población. No obstante, México cuenta con recursos naturales suficientes para asegurar su autosuficiencia alimentaria por lo que el tamaño de su población lejos de constituir un obstáculo al desarrollo del poder nacional, es una ventaja relativa.

La calidad de la diplomacia es para la teoría realista de las relaciones internacionales, el factor que combina el conjunto de los otros factores del poder nacional, es el cerebro de éste, a grado tal que es a través de ésta que el conjunto expresa su poder real. De acuerdo a Morgenthau, "la conducción de los asuntos exteriores de una nación por parte de los diplomáticos es para el poder nacional durante tiempos de paz lo mismo que las estrategias y tácticas de los líderes militares durante los tiempos de guerra. La diplomacia es el arte de combinar los distintos elementos del poder nacional para que rindan el máximo efecto sobre aquellos puntos de la escena internacional que más directamente conciernen al interés nacional" (*Op. Cit.*). Con el término diplomacia se hace referencia a la formación y ejecución de la política exterior.

Por ser factores intangibles que son impactados por el elemento humano, el carácter y la moral nacional son muy difíciles de medir, pero su presencia

se percibe en la opinión pública y tiene una influencia determinante en el poder nacional. El carácter nacional mexicano si bien se ha fortalecido durante los últimos cien años como consecuencia de una mejor educación y de una sólida identidad nacional, sigue teniendo la sombra del servilismo al que fue sometida la población de nuestro territorio durante 300 años de dominación colonial y la ausencia de democracia plena en casi 200 años de vida independiente. Las comparaciones son odiosas, pero en política exterior son inevitables porque nos ayudan a evaluar la magnitud del poder nacional. El carácter nacional de los alemanes y de los japoneses, fue fundamental para que ambos pueblos se levantaran de la aplastante derrota militar que les propinaron los aliados durante la segunda guerra mundial para reconstruir y reconvertir sus aparatos productivos militarizados en aparatos productivos pacifistas, lo cual les permitió convertirse en dos de las principales economías mundiales y revalorar su poder en la política mundial. La nación mexicana en contrapartida requiere mejorar su carácter.

La moral nacional en un país como México, que a cien años del inicio de su Revolución enfrenta una guerra contra el crimen organizado y el narcotráfico que ha cobrado alrededor de 40 mil vidas en casi cinco años de gobierno del presidente Felipe Calderón, resulta determinante para su poder nacional. Uno de los mayores retos de un presidente que ha decidido librar una batalla contra el crimen organizado y el narcotráfico es explicarle los éxitos relativos de la misma a una población y a una opinión pública que perciben un creciente aumento de la inseguridad. Las percepciones tienen un impacto determinante en la moral nacional, puesto que pueden llevar a fortalecerla en beneficio del poder nacional o pueden llevar a su quebranto. México vive una etapa clave de su futuro porque la moral nacional siempre encuentra su prueba de fuego durante la guerra y la percepción de la opinión pública hoy es que el país se encuentra en guerra contra el narcotráfico y que si bien el gobierno no la está perdiendo, tampoco la está ganando. La moral nacional, que es el alma del poder nacional, está directamente influida por la calidad del gobierno. La percepción de los individuos de que están en presencia de un buen gobierno se traduce invariablemente en un mejoramiento de la moral nacional.

Finalmente, la calidad del gobierno debe ser entendida en términos de Morgenthau, como un requisito independiente del poder nacional, porque un buen gobierno o un mal gobierno, significan la diferencia entre el éxito o el fracaso de la política exterior. Es el gobierno el que al final de cuentas define los intereses nacionales y el que marca los objetivos nacionales sobre los que se trazan las estrategias de la política exterior. Una mala evaluación del poder nacional o una mala interpretación de la realidad internacional y del poder de los otros Estados llevará a conclusiones erróneas y por tanto al fracaso de la estrategia de política exterior. La política exterior, ya hemos reiterado, se desarrolla en un entorno de lucha por el poder. Por lo tanto, es imprescindible que el gobierno haga una buena evaluación de los alcances y límites de su poder nacional porque de ello dependerán las posibilidades de

éxito de sus objetivos de política exterior. Es necesario también proyectar la relación costo-beneficio de las acciones de política exterior, de tal forma de evitar ir en busca de objetivos que si bien pueden alcanzarse, su logro pudiera tener para el Estado o para la nación, un costo mayor al propio beneficio alcanzado. En este proceso, el buen gobierno es determinante.

1.2. El papel de los escenarios interno e internacional

Como continuación de la política interna del Estado, la política exterior debe evaluar con cuidado extremo las realidades internas e internacionales, porque a partir de ese diagnóstico se diseña la estrategia internacional que seguirá el Estado en la búsqueda de la consecución de sus objetivos. En la elaboración de la estrategia internacional, el tomador de decisiones debe apoyarse en criterios de rigor científico, aunque siempre estará condicionado por su propia ideología y su forma de concebir las relaciones internacionales, lo cual también abre posibilidades de error.

El Estado busca en un ambiente de libertad, paz y justicia social en un marco de derecho, el desarrollo integral de su población representada en la Nación misma porque se trata de un Estado-nación. En el ámbito interno lo que se evalúa no es otra cosa que la realidad nacional. Si tomamos en cuenta que el Estado tiene la responsabilidad primaria de brindar seguridad y bienestar a su población, resulta fundamental identificar los recursos de todo tipo con que se cuenta y a partir de ellos y de los objetivos nacionales, identificar cuáles son los elementos que esa realidad nacional necesita conseguir en el exterior porque serán la base de los objetivos de la política exterior.

Una buena lectura del escenario interno pasa necesariamente por la evaluación de la economía, las finanzas públicas, los niveles de desarrollo industrial, la capacidad tecnológica, el nivel de desarrollo de las vías de comunicación, el estado de los recursos naturales y el medio ambiente, el estado de las fuerzas armadas, la capacidad de exportación y las necesidades de recursos externos del aparato productivo, el nivel educativo y de salud de la población, el estado de la distribución del ingreso, los niveles de pobreza, la situación democrática y la estabilidad política entre otros factores, porque es a partir de las necesidades en cada una de estas áreas que se elaborarán los objetivos nacionales y a partir de ellos los objetivos de la política exterior y las estrategias para alcanzarlos.

La lectura del escenario internacional no es menos importante que la del interno, pero resulta más complicada que la doméstica. En su libro *La diplomacia total*, José Juan de Olloqui (1994), considera que para identificar claramente la realidad internacional, hay tres posibilidades obvias: 1) lo que debe ser; 2) lo que quisiéramos que fuera y 3) lo que es. A partir de ello nos recomienda "diseñar nuestras acciones en función de lo que es. No nos desentendamos del deber ser o lo que quisiéramos que fuera, es decir,

de los principios de nuestra política exterior, ya que hacia allá debemos orientar nuestros objetivos a largo plazo, pero en principio estos objetivos deben estar encaminados a producir resultados y para ello deben basarse en la realidad, por dura que sea. Más de una vez acabamos presos de nuestra propia retórica. Ni las ocho columnas de un periódico ni su editorial, modifican la realidad internacional." (*Ibídem*).

La lectura del escenario internacional no debe realizarse en la soledad de una oficina, ni en el cubículo de un académico por más brillante que sea, porque la ideología y la soledad invariablemente incrementan el margen de error. Por eso es más recomendable trabajar de manera colegiada y tomando ventaja de los informes que la red de embajadas, misiones y consulados suministran cotidianamente a la Cancillería. En este proceso la capacidad para un procesamiento adecuado de la información es crucial a la hora de la toma de decisiones. Las Cancillerías que no realizan de manera eficiente el procesamiento de los informes de sus representaciones en el exterior, dilapidan recursos y cometen errores en la planeación de sus estrategias de política exterior.

El escenario internacional es dinámico y en consecuencia se encuentra en continuo cambio. Por ello, su lectura certera es muy complicada y a menudo obliga a introducir una complicada variable intangible: la prospectiva. "Las tareas de prospectiva tienen por objeto fundamental identificar y evaluar las principales tendencias internacionales, con el fin de sopesar su impacto en un Estado determinado. Se trata de reconocer anticipadamente los principales retos, las oportunidades y las amenazas a la paz, la seguridad y a los proyectos de desarrollo de una nación." (Berruga, 1977: 151-152).

Las estrategias de política exterior además de tener objetivos de corto, mediano y largo plazo, deben ser flexibles porque están obligadas a incluir escenarios previsibles que le permitan al Estado, proyectar y preparar respuestas a los cambios que impacten su seguridad o sus intereses. En este punto, siempre será recomendable construir diversos escenarios previsibles de tal manera que el Estado se encuentre en capacidad de responder a diversas posibilidades. En la prospectiva internacional el poner todos los huevos en la misma canasta, jugándole a la Casandra[4], podría ser suicida, especialmente si la interpretación que se hizo de la realidad es errada.

En síntesis, la claridad en la lectura de los escenarios interno e internacional, es una necesidad vital en política exterior, porque ambos están íntimamente relacionados. En la experiencia del excanciller Bernardo Sepúlveda Amor: "Una política exterior que no tome en cuenta realidades internas no tendrá viabilidad; una política doméstica desvinculada de las reglas del juego internacional tendrá una mínima eficacia". (Sepúlveda Amor, 2005: 27).

---

[4] Personaje de la Grecia clásica que tenía el don de predecir el futuro.

1.3. Los principios, los intereses y los objetivos

1.3.1. Los principios

Los principios de la política exterior de México son resultado de una experiencia histórica marcada por la amenaza externa a la soberanía y a la integridad del territorio nacional. La construcción de nuestro Estado-Nación siempre enfrentó el peligro y la interferencia externa para consolidarse. El primer embajador norteamericano en México Joel R. Poinsett, buscó inútilmente la venta de los territorios mexicanos del norte. El segundo embajador norteamericano Anthony Buttler, insistió sin éxito en el tema, pero a cambio logró convertir reclamaciones aisladas de ciudadanos norteamericanos en un arma de presión. Años más tarde, las reclamaciones serían incluidas por el Presidente James K. Polk como uno de los motivos para ir a la guerra contra México.

El 14 de marzo de 1836, Texas se declaró independiente de México. Por un periodo de dos años, del 16 de abril de 1838 al 9 de marzo de 1839, México sufrió la primera intervención francesa, evento también conocido como Guerra de los Pasteles, motivada por reclamaciones de ciudadanos franceses quienes exigían indemnizaciones de parte del gobierno mexicano. El 19 de octubre de 1842 el comodoro T.A.C. Jones, comandando un escuadrón ocupó Monterrey, California, bajo la creencia que la guerra con México había comenzado. El 13 de mayo de 1846, a petición del Presidente James K. Polk, el Congreso norteamericano declaró la guerra a México. El Congreso mexicano declaró la guerra 10 días después, una vez que su territorio ya había sido invadido por las tropas norteamericanas. El 2 de febrero de 1848 mediante la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo que puso fin a la invasión militar norteamericana traducida en una guerra de conquista, México cedió a Estados Unidos más de la mitad de su territorio nacional. Entre 1862 y 1867, las tropas francesas ocuparon por segunda vez el territorio mexicano, periodo que se conoce como el Segundo Imperio Mexicano. Durante la Revolución, el embajador de Estados Unidos en México, Henry Lane Wilson, se entrometió en asuntos internos y desarrolló una serie de intrigas, incitó a la renuncia del Presidente Francisco I. Madero y fue uno de los responsables de los eventos que culminaron con su asesinato y el del Vicepresidente José María Pino Suárez. Lane Wilson buscó por todos los medios a su alcance que el Presidente Taft ordenara a sus tropas la invasión del territorio mexicano en defensa de los intereses estadounidenses. El 21 de abril de 1914 las fuerzas norteamericanas bombardearon Veracruz y ocuparon el puerto por seis meses. Posteriormente el 14 marzo de 1916, 10 mil efectivos norteamericanos al mando del General John J. Pershing invadieron territorio mexicano en persecución de Francisco Villa; los invasores regresarían a *Camp Furlong* en Columbus once meses más tarde sin haber capturado a Villa, pero entrenados para combatir en la primera guerra mundial cuatro meses más tarde. El acoso y el intervencionismo de las potencias extranjeras que sufrió México desde su independencia hasta la Revolución, es uno de los principales factores que explican que nuestra po-

lítica exterior, buscando salvaguardar la soberanía y la integridad territorial, esté anclada en principios básicos de convivencia internacional que sólo pueden entenderse a través de nuestra traumática experiencia histórica.

México nunca ha sido una potencia, por eso, ante las amenazas del entorno internacional en que le ha tocado actuar, ha buscado apoyarse en instrumentos jurídicos para defender sus intereses y para promover sus objetivos. En las últimas décadas del siglo XX y en la primera del siglo XXI, otros elementos del *soft power* como el peso y la influencia de su riqueza cultural, han sido utilizadas por la política exterior mexicana para el logro de sus objetivos. En particular, destaca el uso de la cultura como instrumento de política exterior durante el periodo de negociaciones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Exposiciones presentadas en Estados Unidos como "México: Esplendores de Treinta Siglos", fortalecieron la imagen de México ante los estadounidenses. La percepción positiva de México en Estados Unidos gracias al *soft power*, contribuyó sin duda al éxito de la aprobación del TLCAN.

Teniendo como antecedente inmediato la *guerra fría* y en el marco de ésta la crisis centroamericana que puso en serio riesgo la seguridad nacional mexicana, el 11 de mayo de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que reformó la fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política, que es el que señala las facultades y obligaciones del Presidente, para incorporar en la Carta Magna los siete principios rectores de la política exterior del Estado mexicano. De esta forma la fracción X de dicho Artículo dice a letra:

> "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 89, fracción X).

En relación con la anterior fracción, el 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reformó varios artículos de la Constitución. Como puede apreciarse en el texto siguiente, en la primera y segunda líneas se hacen explícitas las facultades del Presidente de la República para terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los tratados internacionales. Asimismo, en el séptimo principio se añade: el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos. De esta forma la fracción X de dicho Artículo queda de la siguiente manera:

> "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo obser-

> vará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales." (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 89, fracción X).

Los principios de la política exterior de México no sólo son parte de nuestra historia, también los encontramos en los principales tratados internacionales multilaterales como el Pacto de la Sociedad de Naciones y el ya citado Pacto *Briand–Kellog* de 1928 que proscribió el uso de la guerra en las relaciones internacionales. Pero en especial, es de destacarse que dichos principios se encuentran también, en la propia Carta de Naciones Unidas, en cuyo artículo segundo encontramos en este orden los siguientes principios que en esencia, salvo el de autodeterminación de los pueblos, son los mismos que se encuentran en la Fracción X del Artículo 89 de nuestra Carta Magna: la igualdad soberana de todos sus Miembros, la solución pacífica de las controversias, la no intervención, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, la cooperación internacional, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Finalmente, es de destacarse que en el párrafo 7 de dicho artículo se establece claramente el principio de no intervención, bajo la siguiente redacción: "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII." (Carta de las Naciones Unidas, ONU). Si bien la prohibición a la intervención es a la Organización, la Carta de las Naciones Unidas sólo contempla limitaciones al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, cuando existen circunstancias que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales o cuando sea necesario que el Consejo de Seguridad de conformidad con los Artículos 41 y 42, decida tomar medidas para restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Los principios de la política exterior son parte del devenir histórico internacional y nacional; negarlos equivaldría a la negación de un orden jurídico internacional del que México fue uno de sus arquitectos para su propio beneficio y para su propia seguridad.

Los principios de nuestra política exterior son en consecuencia un todo único formado por siete partes que pierden su sentido, su valor y su aporte al derecho, al bienestar y a la seguridad internacional, si se les analiza aislado uno del otro. El Canciller que los llevó a nuestra Constitución para garantizar que cada Presidente del país independientemente de su ideología y de sus proyectos esté obligado a observarlos en la conducción de la política exterior escribió lo siguiente:

> "Para apreciar la importancia de estos siete principios de política exterior, que son parte del orden constitucional mexicano y del derecho internacional, conviene examinar cada uno de ellos advirtiendo desde luego que no pueden ser considerados en forma aislada. Son piezas que conforman un universo jurídico, esto es, un sistema de derecho en donde las distintas normas se conjugan para alcanzar un fin común: paz, seguridad, justicia, libertad y garantías individuales, progreso económico y social para todos los pueblos". (Sepúlveda Amor, *Op. Cit.*: 37).

Así pues, los principios que guían nuestra política exterior no son un invento de nadie sino resultado de nuestra propia historia y de la historia universal, son vigentes no sólo porque están en nuestra Carta Magna sino porque también están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas de la que México es signatario. Sin embargo, el haberlos incorporado a nuestra Carta Magna, los coloca en idéntica jerarquía que la totalidad de las disposiciones que se encuentran en nuestra ley suprema, lo que permite eliminar de raíz el debate de la primacía entre nuestra Constitución y los tratados internacionales que han sido ratificados por el Senado de la República. También son vigentes porque aseguran una convivencia pacífica y respetuosa mínima entre países desiguales, en un entorno internacional peligroso. Bajo su guía, la política exterior ha contribuido a preservar la soberanía nacional y a participar como un actor clave en la desactivación de conflictos que hubieran terminado por lastimar la seguridad y los intereses de México. Por ello, han sido la piedra angular de una seguridad nacional sin cañones.

1.3.2. Los intereses

Los intereses en política exterior deben ser entendidos como el elemento que nos indica lo que nos conviene perseguir. Los intereses pueden coincidir con los principios, pero son diferentes de éstos. Para tener un sano equilibrio entre principios e intereses, es necesario identificar con claridad el interés nacional, un concepto difícil de definir porque el interés nacional es cambiante y diferente para cada Estado.

El interés nacional entendido en términos de poder, es intangible y es cambiante porque está determinado por condiciones tanto internas como internacionales que son dinámicas. Por eso el interés nacional no puede ser el mismo para siempre, depende de condiciones de tiempo y espacio; su naturaleza es cambiante; por esta razón sostenemos que los principios y los intereses no son lo mismo.

Para efectos de este recuento de cien años de política exterior, entendemos por interés nacional, el criterio primordial mediante el cual el Estado evalúa el poder nacional, juzga acerca de los factores de situación interna e internacional a partir de lo cual formula sus acciones de política exterior en busca de la defensa de sus intereses y de la consecución de sus objetivos nacionales.

Existe un vínculo indisoluble entre los principios y el interés nacional. Los principios no son un mandato divino y en sí mismos no pueden constituir una política exterior porque si bien, conforme a nuestra Constitución Política

normativamente nos indican lo que se debe hacer, es a final de cuentas el interés nacional, con todo el pragmatismo que lo rodea, el que determina cómo hacerlo; es el interés nacional el que nos índica lo que nos conviene perseguir. Resulta entonces obvio que en política exterior nunca se debe actuar en contra del interés nacional; los objetivos son la clave para no actuar nunca en contra del interés nacional.

1.3.3. Los objetivos

Un objetivo es un propósito o una meta que se busca alcanzar. Cuando son los gobiernos los que los elaboran, se convierten en objetivos nacionales. Los objetivos nacionales sirven para orientar las acciones que realiza el gobierno en la búsqueda por alcanzar las metas o los propósitos que se plantea para lograr el bien común de su población y su propia seguridad como Estado.

La elaboración de objetivos sencillos y claros en política exterior es un asunto de la máxima importancia, porque sin éstos el rumbo general se pierde. Los objetivos extensos y complejos ocasionan problemas a los ejecutores de la política exterior y a menudo los confunden. La consecuencia de ello es la dilapidación de recursos humanos[5], financieros y materiales que invariablemente van acompañados de errores que afectan al interés nacional.

Cada titular de Embajada, Consulado o Misión de México en el exterior, debe elaborar y someter a la aprobación de la Cancillería sus programas anuales de trabajo, mismos que deben ajustarse a los objetivos de política exterior planteados en el Plan Nacional de Desarrollo o en instrucciones precisas de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores. Sin embargo, cuando no se tienen claros los objetivos de la política exterior que deberían guiar cada movimiento de los miembros del servicio exterior comisionados en el extranjero, cada titular de representación se concentra en su microcosmos en sus programas anuales, y lo que es peor, algunos titulares, ni siquiera siguen un programa anual de trabajo con lo cual navegan sin rumbo concentrando sus esfuerzos en resolver las crisis cotidianas. Es imprescindible determinar los objetivos con la mayor claridad posible a partir del interés nacional. Pero además, es indispensable que las representaciones en el exterior y sus miembros dediquen la totalidad de sus acciones cotidianas a la consecución de las metas trazadas por los objetivos.

La elaboración de los objetivos es un ejercicio complejo que implica no sólo una visión totalizadora de nuestra realidad en la que debemos identi-

[5] En las embajadas y consulados de México en el mundo, a menudo encontramos que los agentes diplomáticos y consulares derrochan tiempo y recursos en actividades cuyo resultado en nada contribuye a la consecución de los objetivos de la política exterior. Cada día la Cancillería recibe de sus representaciones en el exterior, cientos de correos electrónicos con informes y notas de actividades diversas que no se procesan y que por ende no revisten utilidad. Esta actividad conlleva un derroche de recursos que le cuestan al erario público, por falta de claridad en el trabajo cotidiano.

ficar con claridad los factores de nuestro poder nacional y a partir de ellos definir el interés nacional, sino que también nos obliga a realizar ejercicios de prospectiva porque los objetivos deben trazarse a corto, mediano y largo plazo, para lo cual es fundamental una interpretación del entorno internacional y del poder nacional de otros Estados que actúan en la política internacional. El Estado que no tiene una visión y objetivos de largo plazo en política exterior y que concentra su atención en objetivos de corto plazo, irremediablemente estará condenado a desarrollar una política exterior reactiva a los retos inmediatos, renunciando con ello a su capacidad de ser un actor activo que influya en sentido proporcional a su poder nacional en los acontecimientos mundiales y en el futuro de las relaciones internacionales que para bien o para mal, en un mundo globalizado más temprano que tarde tendrán impactos decisivos en sus intereses nacionales. En opinión del embajador Enrique Berruga "para los Estados es absolutamente indispensable conocer con la mayor precisión posible el entorno regional y global en que deberán de insertarse, los retos que deberán enfrentar, así como las amenazas de las cuales tendrán que protegerse. (…) Sin el apoyo de la prospectiva se vulnera la posibilidad de que un Estado tome la iniciativa para influir en las relaciones internacionales de acuerdo con objetivos bien delineados". (Berruga, *Op. Cit.*: 151). Por ello, una mala lectura de la realidad interna e internacional o una mala evaluación del poder nacional, llevará a elaborar objetivos sobre supuestos falsos condenando la estrategia al fracaso.

En conclusión, para efectos de este trabajo concebimos a los principios como síntesis de nuestra experiencia histórica en la relación con el mundo y que por tanto son los que norman la conducta del Estado; a los intereses como el elemento que nos indica lo que nos conviene perseguir; y a los objetivos como el elemento que permite orientar las acciones de la política exterior para alcanzar una meta. Por lo tanto, en una política exterior bien planeada, con objetivos claros a corto, mediano y largo plazo, los intereses y los principios no tendrían por qué chocar; no tendrían por qué ser excluyentes.

1.4. El servicio exterior

El Servicio Exterior Mexicano, también conocido como la diplomacia mexicana, ha sido a lo largo de nuestra historia, la primera trinchera de la defensa de los intereses del país y de su soberanía. Nació prácticamente con México porque al consumarse la independencia mexicana el 27 de septiembre de 1821, el nuevo país necesitaba dos tanques de oxígeno del exterior: 1) el reconocimiento de su independencia y, 2) crédito externo que resultaba fundamental para la reconstrucción del aparato productivo destrozado por la guerra y para el propio sostenimiento del nuevo gobierno.

En 1822 se creó un Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo el titular José Manuel Herrera. Ese mismo año se dio la primera disposición del Servicio Exterior, pues el 7 de mayo de 1822, ya habiéndose formado un

Congreso Constituyente, se emitió el Decreto por el cual se establecieron reglas para los nombramientos de los miembros del servicio exterior, así como instrucciones y sueldos del personal diplomático. Encontramos así muy temprano en la vida del México independiente, el primer antecedente formal del Servicio Exterior Mexicano. No es gratuito entonces que al escribir el prólogo del libro *El Servicio Exterior Mexicano,* el Canciller Bernardo Sepúlveda Amor planteara lo siguiente:

> "Desde el inicio de nuestra vida autónoma, surge, y poco a poco se consolida la diplomacia mexicana como agente activo de promoción y resguardo de la soberanía: primero, para alcanzar el reconocimiento a la independencia; después, para defenderla ante las guerras de intervención; más tarde, para ratificarla durante la Revolución de 1910". (SRE, 1987).

La diplomacia mexicana fue fundamental para preservar la independencia a lo largo del siglo XIX, siglo en el que México sufrió numerosas invasiones de las potencias europeas y una guerra de conquista impulsada por el presidente estadounidense James Knox Polk. La diplomacia juarista a través del Tratado McLane-Ocampo, que no fue ratificado y por ende que nunca entró en vigor, salvó al país de una nueva amputación de su territorio a manos de nuestro poderoso vecino del norte. A lo largo del siglo XX, la diplomacia mexicana escribió páginas doradas de nuestra historia; fue fundamental durante la Revolución y fue vital durante el periodo de entreguerras y durante la segunda guerra mundial. Como veremos en las páginas de este libro, las valientes intervenciones de Isidro Fabela, nuestro Representante en la Sociedad de Naciones, oponiéndose a la expansión de las potencias en Europa y África, constituyen páginas doradas de la diplomacia mundial. Fue a través de su diplomacia que México se convirtió en un país clave en la construcción del orden internacional de posguerra. En la Conferencia de Chapultepec, como lo veremos, México consiguió construir una posición homogénea de los países americanos que se reflejó en la Carta de San Francisco que creó a la ONU, piedra angular de la paz que hasta la fecha disfrutamos.

La primera Ley del Servicio Exterior Mexicano fue emitida el 31 de octubre de 1829, por el General Vicente Guerrero, en tanto que la ac tual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1994.

La definición de Servicio Exterior se encuentra en el párrafo primero del Artículo 1 de la Ley del Servicio Exterior que dice a la letra:

> "El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

De esta definición resalta el hecho de que lo permanente es el cuerpo y no las personas que lo integran, ya que la propia Ley contempla mecanismos de separación y baja automática de los miembros del Servicio Exterior Mexicano.

Tanto el perfil como las tareas del diplomático, han evolucionado con el tiempo. Las tareas modernas del Servicio Exterior Mexicano están enumeradas en el Artículo 2 de la Ley, el cual señala que corresponde a éste:

"**I.** Promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y en los organismos y reuniones internacionales en los que participe México;
II. Proteger, de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, la dignidad y los derechos de los mexicanos en el extranjero y ejercer las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;
III. Mantener y fomentar las relaciones entre México y los miembros de la comunidad internacional e intervenir en todos los aspectos de esos vínculos que sean competencia del Estado;
IV. Intervenir en la celebración de tratados;
V. Cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan;
VI. Velar por el prestigio del país en el exterior;
VII. Participar en todo esfuerzo regional o mundial que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a promover y preservar un orden internacional justo y equitativo. En todo caso, atenderá en primer término los intereses nacionales;
VIII. Promover el conocimiento de la cultura nacional en el exterior y ampliar la presencia de México en el mundo;
IX. Recabar en el extranjero la información que pueda ser de interés para México, y difundir en el exterior información que contribuya a un mejor conocimiento de la realidad nacional; y
X. Coadyuvar a la mejor inserción económica de México en el mundo;
XI. Destinar los ingresos recibidos por los servicios establecidos en los artículos 20, 22 y 23 de la Ley Federal de Derechos, prestados por cualquier representación consular en el extranjero para integrar un fondo cuyo objeto sea cubrir, previa autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los gastos relativos a las actividades y programas que a continuación se mencionan, en términos del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano: Programa de repatriación de personas vulnerables; atención y asesoría jurídica y de protección consulares; visitas a cárceles y centros de detención; atención telefónica; campaña de seguridad al migrante; servicios de consulados móviles; prestación de servicios consulares en general, y atención al público. Los gastos a sufragar de conformidad al párrafo anterior, se realizarán de acuerdo a las reglas generales de operación que al efecto establezca la Secretaría de Relaciones Exteriores, contando con la aprobación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y
XII. Las demás funciones que señalen al Servicio Exterior ésta y otras leyes y reglamentos, así como los tratados de los que México sea parte." (Ley del Servicio Exterior Mexicano).

Como se puede apreciar en las funciones que por Ley tiene encomendadas, el Servicio Exterior es el instrumento por excelencia mediante el cual se ejecutan las acciones que buscan alcanzar los objetivos de la política exterior allende nuestras fronteras. En el desarrollo de esas tareas, los diplomáticos mexicanos se encuentran protegidos por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 que aplica a todos aquellos miembros del Servicio Exterior que laboran en las embajadas de México en el mundo y misio-

nes ante organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos, o bien ante los organismos que conforman el sistema de la Organización de las Naciones Unidas; en tanto que los miembros del Servicio Exterior asignados a la red consular de México en el mundo, se encuentran sujetos a los derechos y obligaciones establecidos en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

Además de los miembros de carrera, el Servicio Exterior Mexicano está enriquecido por embajadores y cónsules generales nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, así como por cónsules de carrera que son nombrados por el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores sin necesidad de ratificación del Senado. Existe también la figura de personal asimilado y la de personal con nombramiento temporal por artículo 7 de la Ley. En ambos casos, este personal no aparece en el escalafón por tratarse de puestos temporales.

El Servicio Exterior Mexicano está integrado por dos ramas, la diplomático-consular que es la encargada de realizar el trabajo sustantivo en las representaciones de México en el exterior, y la técnico-administrativa cuya función es brindar los apoyos que requiere el personal de la rama diplomático-consular para el desempeño eficiente de sus funciones. En la actualidad, debido a la falta de personal, en varias representaciones personal de la rama técnico-administrativa es habilitado para realizar tareas destinadas al personal de la rama diplomático consular.

La rama diplomático-consular está integrada por los siguientes rangos: Ministro, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregado Diplomático. El ingreso es por concurso público y los ascensos salvo el de Agregado Diplomático se realizan por concurso público, debiendo permanecer al menos dos años en un rango. El ascenso al rango de Embajador es una facultad presidencial en la que no existe de por medio un concurso. A su vez, la rama técnico-administrativa está integrada por los siguientes rangos: Coordinador Administrativo; Agregado Administrativo "A"; Agregado Administrativo "B"; Agregado Administrativo "C"; Técnico-Administrativo "A"; Técnico-Administrativo "B", y Técnico-Administrativo "C". El ingreso es por concurso público y los ascensos son por concurso con excepción de los ascensos a Coordinador Administrativo y Agregado Administrativo "C" que son acordados por el Secretario de Relaciones Exteriores, previa recomendación de la Comisión de Personal.

Una de las consecuencias de la globalización de las relaciones internacionales, fue la aparición de nuevos actores en política exterior. El cambio del modelo económico de desarrollo y la consecuente apertura de la economía mexicana al mundo, propiciaron no sólo cambios en la política exterior, sino que también la incorporación de diversas secretarías de Estado como actores directos de las negociaciones internacionales. La mayoría de las dependencias gubernamentales comenzaron a crear direcciones de asuntos internacionales. Más aún, el 3 de enero de 1992 entró en vigor la Ley de Tratados que introdujo la figura de acuerdos institucionales los cuales pueden ser celebra-

dos entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales. Así, los actores de la política exterior se incrementaron súbitamente. De esta situación se desprende una consideración fundamental de la que debemos cobrar conciencia: la diplomacia y la política exterior no son sinónimos, aunque muchos autores especializados se refieran a ellas de manera indistinta. La diplomacia es el instrumento o el medio que utiliza la política exterior para implementar las acciones y decisiones a partir de las cuales se busca alcanzar los objetivos. Ni los negociadores de las dependencias gubernamentales distintas a la Secretaría de Relaciones Exteriores que participan en la celebración de tratados, ni los negociadores de los acuerdos interinstitucionales son diplomáticos profesionales, aunque el Reglamento de Pasaportes permita a altos funcionarios de la Administración Pública Federal, portar un pasaporte diplomático.

De conformidad con el Artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores el despacho de los siguientes asuntos:

"I.- Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte;
II.- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos; cobrar derechos consulares y otros impuestos; ejercer funciones notariales, de Registro Civil, de auxilio judicial y las demás funciones federales que señalan las Leyes, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la Nación en el extranjero;
II A.- Coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados.
II B.- Capacitar a los miembros del Servicio Exterior Mexicano en las áreas comercial y turística, para que puedan cumplir con las responsabilidades derivadas de lo dispuesto en la fracción anterior.
III.- Intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el Gobierno mexicano forme parte;
IV.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales;
V.- Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las Leyes para adquirir el dominio de las Tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de Recursos Naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos;
VI.- Llevar el registro de las operaciones realizadas conforme a la fracción anterior;
VII.- Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

VIII.- Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;
IX.- Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;
X.- Legalizar las firmas de los documentos que deban producir efectos en el extranjero, y de los documentos extranjeros que deban producirlos en la República;
XI.- Intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino, previo examen de que llenen los requisitos de forma para su diligenciación y de su procedencia o improcedencia, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes, y
XII.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos." (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Como se aprecia desde la fracción I, la Cancillería es responsable de coordinar todas las acciones en el exterior de las dependencias del Estado que participan en la política exterior y es responsable de conducir la política exterior. Esto es natural porque la Cancillería es el único despacho del Estado capaz de tener una visión de conjunto de los intereses nacionales y de los objetivos de largo plazo de la política exterior.

Finalmente, debemos estar conscientes de que, tal como lo considera Morgenthau, la diplomacia como el cerebro del Estado en la implementación de la política exterior está obligada a combinar todos los elementos del poder nacional a fin de que rindan el máximo efecto sobre los puntos del entorno internacional que conciernen al interés nacional de una manera más directa. Por eso es fundamental contar con una Cancillería de primer nivel que sepa ejercer su liderazgo en la coordinación de todos los actores nacionales que participan en los asuntos de política exterior, apoyada de un servicio exterior moderno, con cuadros plenamente capacitados que sean capaces de ejecutar a niveles de excelencia las estrategias de la política exterior en beneficio de la nación a la que representan.

Capítulo II. La Política Exterior Durante la Revolución

Durante el periodo de su Revolución, México se vio asediado por los poderosos intereses extranjeros, particularmente de origen estadounidense, que se habían desarrollado al amparo de la dictadura de Porfirio Díaz. Las presiones del exterior se extendieron incluso hasta el gobierno del General Álvaro Obregón quien tuvo que lidiar los tres primeros años de su administración con el asunto de la falta del reconocimiento internacional de su gobierno por parte de Estados Unidos.

La etapa armada de la Revolución se extendió sin duda por errores de los líderes revolucionarios y por su incapacidad para superar los múltiples conflictos que fueron encontrando a su paso, pero el intervencionismo de las potencias extranjeras en los asuntos internos que sólo competía decidir a los mexicanos, en particular el de Estados Unidos, tuvo un impacto determinante en el curso de la misma. El golpe de Estado encabezado por Victoriano Huerta y el asesinato de Madero no se pueden explicar sin las intrigas y el intervencionismo del embajador estadounidense Henry Lane Wilson.

Durante los años de la Revolución, el contexto internacional fue poco favorable para México porque fueron años en los que la culminación del reparto del mundo entre las principales potencias desató varios conflictos que afectaron la seguridad internacional. Después de la guerra de 1898 entre Estados Unidos y España por intereses coloniales, las rivalidades entre Rusia y Japón, la nueva potencia emergente, llevaron a ambos países a la guerra en 1905. A los japoneses se les asoció con un posible ataque al canal de Panamá en 1908 para evitar su conclusión, y se llegó a sugerir que los japoneses tenían un tratado secreto con México. En Europa, entre 1908 y 1914 se desataron dos crisis por el reparto del mundo entre Francia y Alemania superadas con la intervención de Inglaterra, y tres crisis en los Balcanes, siendo la de 1914 con la muerte del archiduque austriaco Francisco Fernando la que dio inicio a la primera guerra mundial, la cual se extendió de 1914 a 1918. En Estados Unidos el triunfo de Woodrow Wilson sobre el republicano Taft, en la elección de 1912, puso en el poder a las fuerzas progresistas en política interna, pero también a los mesianismos en la política exterior.

En el intervencionismo extranjero durante los años de la lucha revolucionaria y que en más de una vez puso en jaque a sus líderes, encontramos la ideología que en materia de política internacional aportó la Revolución a la política exterior del México posrevolucionario. Los siguientes son en nuestra opinión algunos de los momentos más trascendentes.

2.1. La Revolución y la intervención de las potencias extranjeras

Para los revolucionarios de 1910, las relaciones con el exterior fueron un asunto relevante, no sólo por la amenaza que las potencias extranjeras representaban para el Estado mexicano, sino también porque parte de la lucha revolucionaria coincidió con el desarrollo de la primera guerra mundial de la que México permaneció neutral aunque no sin presiones y coqueteos de ambos bandos para entrar a la misma, concomitante a una guerra secreta de las potencias en territorio mexicano en la promoción y la defensa de sus intereses, que influiría de manera determinante en la formulación de la Doctrina Carranza y que por ende se convirtió en un momento trascendente de la política exterior. De acuerdo con el historiador alemán Friedrich Katz (Katz, 1982: 14), la guerra secreta en México consistió en la estrategia de alianzas y entendidos y los intereses económicos vinculados con ellos, desarrollados en respuesta al movimiento revolucionario. Al describir la guerra secreta en México, Katz escribió lo siguiente:

> "Lo que hace de México un caso especialmente interesante en ese juego internacional, es el número de grandes potencias implicadas en el mismo y el hecho de que los métodos que éstas utilizaron incluyeron tanto las estrategias clásicas decimonónicas como las más ´modernas´ desarrolladas en el siglo XX, en respuesta a los movimientos revolucionarios." (*Ibídem*).

Quizá el capítulo más relevante de esa guerra, por las repercusiones internacionales que generó, y el cual veremos en el siguiente apartado, fue la nota o telegrama Zimmermann que es considerado como uno de los hechos más relevantes en la historia del espionaje mundial y que es un botón de muestra de la forma en que las potencias extranjeras a través de sus diplomáticos y sus capitalistas operaron en México en defensa de sus intereses y de sus pingues ganancias.

En términos ideológicos, Benito Juárez fue la figura del liberalismo mexicano que inspiró el accionar de los revolucionarios en política exterior. Juárez había encontrado en su tiempo en el principio de igualdad jurídica de los Estados y la primacía del derecho sobre la fuerza al interior de las sociedades y entre éstas, a su principal aliado para forjar y consolidar el Estado en México. Su célebre frase "Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz", constituyó un legado para la sociedad mexicana, que fue retomado durante la Revolución para hacer frente a la amenaza externa. En su lucha por la Presidencia de la República, Francisco I. Madero retomó este legado juarista que más tarde habría de ser uno de los puntos que incorporara Venustiano Carranza en las ideas doctrinarias de la Revolu-

ción en materia de política exterior. Madero consideraba que con el cambio del régimen de Porfirio Díaz, también debía cambiar radicalmente la política exterior, en particular lo que consideraba una relación de sometimiento del régimen a los Estados Unidos. Esta idea la encontramos plasmada claramente en su libro *La sucesión presidencial de 1910* en donde escribió:

> "Nuestra política de relaciones exteriores ha consistido siempre en una condescendencia exagerada hacia la vecina República del Norte, sin considerar que entre las Naciones, lo mismo que entre los individuos cada concesión constituye un precedente y muchos precedentes llegan a constituir un derecho. No abogamos por una política hostil hacia nuestra vecina del Norte, de cuya grandeza somos admiradores, no solamente por su riqueza y su poder, sino por sus magníficas instituciones, por los grandes ejemplos que ha dado al mundo. Sin embargo, sí abogamos por una política más digna, que nos elevaría aun a los propios ojos de los americanos, lo cual influiría para que nos trataran con más consideraciones; con las consideraciones a que se hace acreedora una Nación celosa de su dignidad y de su honor. Esas consideraciones constituyen una fuerza mucho más poderosa que la de las bayonetas, pues el derecho de la fuerza ha perdido considerablemente su prestigio con los progresos de la civilización, y muchos conflictos se han evitado por el respeto que impone el derecho, cuando es sostenido con dignidad y energía." (Madero, 1919: 145).

En su obra, *La ideología de la Revolución Mexicana*, Arnaldo Córdova mostró que una de las razones principales que motivó a las personas de distinto estrato social a sumarse a la lucha que se convirtió en la primera revolución social del siglo XX, fue sin duda la desigualdad y la discriminación de que fueron objeto los mexicanos en su propio país por parte de extranjeros. En su opinión, "el movimiento revolucionario que derrocó a Porfirio Díaz en 1911 y que en los años sucesivos dio el poder nacional a los nuevos grupos sociales, comprendía, en el terreno de las ideas, una toma de posición polémica respecto a las relaciones que el porfiriato había establecido con las potencias extranjeras". (Córdova, 1973: 248). De esta forma, la lucha revolucionaria fue una lucha contra los abusos y las desigualdades del régimen de Díaz y sus beneficiarios nacionales, pero también una lucha contra los abusos y los privilegios de los extranjeros. El surgimiento del nacionalismo mexicano afectó las propiedades y las inversiones de los extranjeros.

Luis Cabrera, una de las principales figuras intelectuales de la Revolución, era un crítico de los privilegios que el régimen de Porfirio Díaz había concedido a los extranjeros en detrimento de los mexicanos y de los intereses nacionales. Cabrera combatió al "extranjerismo" al que consideraba una de las principales causas de la revolución. Cabrera entendía por extranjerismo: "el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales, a causa de la situación privilegiada que les resulta de la desmedida protección que reciben de las autoridades y del apoyo y vigilancia de sus representantes diplomáticos" (citado por Arnaldo Córdova en *Ibídem*). Las intervenciones extranjeras durante la Revolución no fueron únicamente de Estados Unidos, sino también de Gran

Bretaña que estaba decidida a velar por los intereses y la seguridad de sus súbditos. El 16 de abril de 1911 las fuerzas británicas a borde del buque de la armada real *Shearwater*, anclado frente a las costas de Baja California, desembarcaron por 17 horas en San Quintín, a petición de la empresa británica *Mexican Land and Colonization*. "El Gobierno mexicano protestó por violación a su soberanía. El hecho demostró que Gran Bretaña estaba dispuesta a proteger los intereses extranjeros si los gobiernos de México o Estados Unidos no se las proporcionaban, sin importarle la Doctrina Monroe. Sin embargo, la Foreign Office tomó la precaución de informarle inmediatamente al gobierno norteamericano que el desembarco sólo había sido por una emergencia". (Meyer, 1991a: 55).

Pero la intervención de mayor trascendencia fue sin duda la de Estados Unidos. Francisco I. Madero, el primer Presidente de la Revolución, pagó con su vida sus propios errores, pero también fue víctima del intervencionismo del Embajador estadounidense Henry Lane Wilson, quien se convirtió en un mago de las intrigas en la política mexicana y de las mentiras en los informes suministrados a su gobierno.

Al iniciarse el 9 de febrero de 1913 la rebelión de Félix Díaz contra el gobierno de Madero, conocida en la historiografía mexicana como *la decena trágica* de la cual el Embajador Henry Lane Wilson fue no sólo simpatizante sino promotor, Lane Wilson hacía creer a cuantos visitantes acudían a la Embajada, "que el triunfo de los rebeldes de la Ciudadela era inevitable y no podía tardar mucho" (testimonios del Ingeniero Juan F. Urquidi sobre la decena trágica, citados por Isidro Fabela, 1985: 35). La rebelión comenzó cuando los generales Manuel Mondragón y Gregorio Ruiz, liberaron a los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz quienes se encontraban presos. Lane Wilson tenía gran simpatía por el sobrino de Porfirio Díaz de quien no tenía empacho en hacer elogios públicos. Contrariamente a la actitud intervencionista de su embajador, el presidente de Estados Unidos, William H. Taft observó una actitud más prudente hacia México. El 10 de febrero Taft convocó a un consejo extraordinario de ministros, el cual concluyó que los sucesos ocurridos en México no justificaban una intervención armada de Estados Unidos. Sin embargo, como presidente de una gran potencia expansionista, Taft ordenó medidas preventivas en el Golfo de México como el envío de los acorazados Georgia a Veracruz y el Virginia a Tampico, y el envío del acorazado Colorado a Mazatlán en el Pacífico. Las medidas preventivas y las "exageradas y pesimistas noticias" (*Ibídem*) que transmitía a Washington el embajador Lane Wilson, propiciaron el envío de dos acorazados más a las costas mexicanas del Golfo. Ante las movilizaciones de la armada estadounidense, surgió el fantasma de la intervención militar que premeditadamente había construido Henry Lane Wilson. "El mismo día 12, y a preguntas directas de los periodistas acerca de su actitud ante los sucesos de México, Taft reiteró sus propósitos de no intervenir, añadiendo que, en caso extremo, no daría ningún paso en ese sentido sin la autorización y aprobación previa del Congreso" (*Ibid.*). La alarma que se generó en Estados Unidos gracias al

embajador Lane Wilson, también corrió como reguero de pólvora en México. Esa situación fue evidentemente bien explotada por los enemigos de Madero, quienes circularon la versión de que la intervención armada de Estados Unidos en México estaba en camino.

En medio de la crisis, surgió una ingenua propuesta de mediación de parte de John Barret, Director de la Unión Panamericana, que consistía en realizar una investigación imparcial a cargo de una junta de arbitraje integrada por personalidades de México, Estados Unidos, Bolivia y Uruguay. De acuerdo al Ingeniero Juan F. Urquidi, "el plan proponía, además, que el gobierno Americano notificase oficialmente a Madero y a Félix Díaz, de la creación de esa junta de arbitraje, para que las hostilidades entre el gobierno mexicano y los rebeldes de la Ciudadela se suspendieran desde luego" (*Idem.*) El embajador estadounidense evidentemente criticó la propuesta *amateur* de Barret, e informó a Washington que las declaraciones de Barret habían generado malestar en México y entre la colonia americana, lo que propició que el Departamento de Estado, para desacreditar a Barret, emitiera un boletín citando partes del informe de su embajador, destacando las protestas de la colonia americana en México contra el plan del director de la Unión Panamericana. No obstante, el plan de Barret fue la semilla de lo que en abril de 1914 sería la mediación ABC cuando la armada de Estados Unidos ocupó Veracruz.

La actitud intervencionista del embajador Henry Lane Wilson, fue documentada por Manuel Bonilla, Jr. En su libro *El régimen maderista,* publicado en 1922, Bonilla recopila telegramas y memoranda escritos por Lane Wilson en los cuales presenta una realidad exagerada, como el poner a 25 mil residentes extranjeros de la capital mexicana privados de protección, además de pintar un escenario de guerra en plena capital con pérdidas de vidas civiles y destrucciones de propiedades. Lane Wilson buscaba obtener instrucciones drásticas de su gobierno para doblegar al Presidente Madero. En uno de sus telegramas al Departamento de Estado escribió: "Si yo estuviera en posesión de instrucciones de ese carácter [firme y drástico] o investido con los poderes generales en nombre del Presidente, posiblemente estaría en aptitud de inducir la cesación de hostilidades, y la iniciación de negociaciones que tuvieran por objeto hacer arreglos pacíficos definitivos". (Bonilla, 1922: 68). Evidentemente Washington no le otorgó a Lane Wilson los poderes que solicitaba, porque en ese momento Estados Unidos no tenía motivos relevantes, ni planes para intervenir militarmente en México. Tal como menciona Bonilla, el gobierno de Taft buscaba evitar una intervención armada en México en ese momento, consciente de que eso tendría mayores peligros para sus ciudadanos residiendo en México y para sus intereses económicos.

A pesar de no haber obtenido los poderes que solicitó a su gobierno, Henry Lane Wilson continuó sus intrigas y su intervencionismo en los asuntos domésticos. Por su propia cuenta se entrevistó con el Presidente Madero a quien le hizo varios reclamos. Luego se entrevistó con el General Félix Díaz en la Ciudadela que era el cuartel de los rebeldes. Posteriormente, Lane

Wilson tomando ventaja de su carácter de decano del cuerpo diplomático, citó a todos los jefes de misión que se encontraban en México, aún sin estar acreditados todavía. En esa reunión, Lane Wilson se percató de quiénes podían acompañarlo en sus planes intervencionistas para derrocar a Madero y de quiénes simplemente serían un estorbo. Los aliados del embajador estadounidense serían los representantes de España, Alemania y Gran Bretaña con quienes Lane Wilson se reunió de nueva cuenta en la privacidad de su residencia. El representante de Cuba, ministro Manuel Márquez Sterling relata que al hablar de dicha reunión privada con Lane Wilson, éste se refirió al presidente Madero como "un loco del que no puede esperarse nada cuerdo". Al respecto, Márquez Sterling escribió: "Confieso que me sobrecogió una profunda pena. La intervención de los Estados Unidos o el derrocamiento súbito de Madero explicaban para mí la conducta tortuosa del embajador. La revolución no estaba ya en la Ciudadela, sino en el espíritu de míster Wilson; Madero no tenía enfrente a Félix Díaz sino al representante del Presidente Taft". (Márquez Sterling, 1917). Márquez Sterling también escribió en su libro, a partir del relato que le compartió el plenipotenciario español Bernardo de Cólogan sobre la reunión sostenida en *petit comité* con Lane Wilson, que el embajador estadounidense les aseguró que la caída de Madero era cuestión de horas, porque dependía sólo de un acuerdo que se estaba negociando entre Victoriano Huerta y Félix Díaz.

El día 14 de febrero Madero dirigió un mensaje al Presidente Taft, en el cual le aseguraba que las vidas de los ciudadanos estadounidenses residentes en la capital mexicana no corrían ningún riesgo[6], y que los informes que tenía eran exagerados. En su misiva, Madero ofreció a Taft cubrir los daños causados a los extranjeros conforme al derecho internacional y le solicitó ordenar a sus buques no desembarcar tropas porque ello causaría una conflagración con consecuencias muy superiores a las que se quería evitar. Taft contestó la nota de Madero, asegurándole que Estados Unidos no pensaba intervenir militarmente en México y que la movilización de la armada hacia las costas mexicanas era únicamente preventiva.

Las maniobras de Lane Wilson llegaron a tal grado, que por cuenta propia decidió solicitar al Presidente Madero su renuncia a la Presidencia, para lo cual utilizó como conducto a su amigo y aliado, el ministro español Cólogan, quien al igual que Lane Wilson era un crítico de Madero. El diplomático español se entrevistó con el Presidente Madero la mañana del 15 de febrero para hacerle saber, por encargo de Lane Wilson, que en opinión de los representantes de Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y España a la que él representaba, no le quedaba otro camino que la renuncia a la Presidencia. Madero simplemente le recordó que los extranjeros no tienen ningún derecho a entrometerse en los asuntos internos que son competencia exclusiva de los mexicanos.

---

[6] El texto completo del mensaje de Madero a Taft, puede consultarse en Fabela, 1985: 49-50.

El día 16 de febrero, el embajador Henry Lane Wilson intercambió mensajes y se entrevistó con Huerta para planear el derrocamiento de Madero. Isidro Fabela cita la siguiente nota del embajador Henry Lane Wilson enviada a su gobierno el día 17 de febrero por la tarde: "El general Huerta acaba de enviarme nuevamente un mensajero anunciándome que puedo estar seguro de que va a tomar medidas que den por resultado la remoción de Madero, esto es, su caída del poder en un momento dado y que el plan para ello ha sido perfectamente meditado…" (Fabela, *Op. Cit.*: 88-89).

A la demanda de renuncia del Presidente se sumó un grupo de senadores quienes argumentaban el peligro de una intervención armada de Estados Unidos. Madero les leyó el mensaje de Taft y les expresó su negativa a renunciar a la presidencia, pero la traición de Huerta ya estaba arreglada como se desprende del mensaje de Lane Wilson. El mismo día 18 de febrero, después de su reunión con el grupo de los senadores que pedían su renuncia, se inició el Golpe de Estado orquestado por Victoriano Huerta con la complicidad de Félix Díaz y del embajador Henry Lane Wilson. Ese día por la noche, Félix Díaz y Victoriano Huerta se reunieron en la Embajada de Estados Unidos y suscribieron el Pacto de la Embajada o Pacto de la Ciudadela mediante el cual se desconocía al gobierno de Madero; Huerta asumiría la presidencia provisional antes de 72 horas con un gabinete ahí mismo acordado; Félix Díaz quedaba sin cargo alguno para preparar su candidatura a la presidencia; se acordaba el fin de las hostilidades y la notificación a los gobiernos extranjeros del cambio de presidente.

El día 19 de febrero Madero fue hecho prisionero en el patio del Palacio Nacional por el General de Brigada Aureliano Blanquet a quien el propio Madero había designado para hacerse cargo de la seguridad del Palacio Nacional. Madero sería recluido en una prisión y posteriormente asesinado el día 22 de febrero al igual que el Vice-Presidente Pino Suárez.

Después de la narración del intervencionismo de los extranjeros en la política mexicana que culminó con el Golpe de Estado de Huerta y el asesinato de Madero, el lector podrá valorar el por qué la política internacional de la Revolución insistió en la promoción de los principios de no intervención y libre autodeterminación, además de la primacía del derecho internacional. Ante un entorno internacional peligroso y adverso para el país, no es gratuito encontrar la recurrencia de los líderes mexicanos al derecho internacional como el principal instrumento de la defensa de la soberanía y del territorio. En este contexto, el principal objetivo de la política exterior era sin duda alguna mantener al país fuera de las disputas entre las potencias que llevaron a la primera guerra mundial e iniciada ésta, fuera del conflicto. México resultaba un punto estratégico por su riqueza petrolera y su vecindad con Estados Unidos, lo cual representaba una amenaza para la soberanía puesto que existía la posibilidad de que Estados Unidos invadiera México para controlar el vital petróleo mexicano ya en manos de extranjeros. La política exterior de la Revolución tuvo que construir una estrategia que le permitiera salvaguardar los intereses nacionales para lo cual el derecho internacional fue un instrumento de suma utilidad.

2.2. La ocupación del puerto de Veracruz

La ocupación de Veracruz por tropas estadounidenses, tuvo como escenario de fondo el enfrentamiento militar entre las tropas federales al mando de Victoriano Huerta y el Ejército Constitucionalista al mando de Venustiano Carranza. Las tensiones diplomáticas entre México y Estados Unidos habían subido de tono por los asesinatos del ciudadano inglés William Benton y del estadounidense Gustavo Bauch, un espía de Huerta, por parte del General Francisco Villa, lo que había provocado un intenso intercambio de correspondencia entre Carranza y Villa, así como entre Carranza y el presidente Woodrow Wilson, toda vez que ambos incidentes recibieron amplia publicidad en la prensa estadounidense y en la inglesa. Carranza desconoció a Estados Unidos como interlocutor en los reclamos ingleses de su ciudadano William Benton. Lo hizo no sólo para proteger la soberanía nacional, sino también porque al rechazar la representación oficiosa del Departamento de Estado, estaba obligando a los europeos a reconocer, aunque fuera *de facto* al gobierno constitucionalista. Este evento fue clave en la formación de la ideología de la política internacional de la Revolución, razón por la cual se incorpora como momento trascendente.

El pretexto utilizado como ***casus belli*** por Estados Unidos para la ocupación de Veracruz, fue un asunto menor ocurrido en Tampico el 9 de abril de 1914, cuando un oficial y siete marinos estadounidenses del buque *Dolphin* al mando del Almirante Mayo, desembarcaron para comprar 8 latas de gasolina. Los estadounidenses utilizaron una lancha en la cual no cupieron todas las latas por lo que debieron regresar a tierra por el resto, momento en el cual un pelotón de soldados federales al mando del coronel Hinojosa torpemente los hizo prisioneros, pues tenía órdenes de no permitir el desembarco de buques ni lanchas en el muelle por cuestiones de seguridad en un momento de enfrentamientos armados entre federales y constitucionalistas. Al ser presentados a un oficial de mayor rango, éste ordenó que todos los marinos regresaran a la lancha para que terminaran de recoger su carga y regresaran a su buque, presentando disculpas por el error del coronel Hinojosa. Al mando de la guarnición mexicana se encontraba el General Morelos Zaragoza quien al ser informado, ordenó que se pusiera en libertad a los soldados estadounidenses y dijo "que lo sentía mucho y que le apenaba que el oficial no supiera los principios ni las leyes de la guerra" (Fabela, *Ibídem*: 311), disculpándose por el malentendido.

Al conocer los hechos, el Almirante Mayo con la participación del Cónsul de Estados Unidos, mandó una comunicación al General Morelos Zaragoza acusando recibo de su disculpa, pero en la que se exigía para antes de las 18 horas del 10 de abril, una disculpa de los oficiales a su mando que incluyera 3 elementos: "1)una disculpa oficial; 2)seguridades de que el oficial responsable sería castigado, y 3)que la bandera de los Estados Unidos fuera izada y saludada". (Yohe, 1917: 79). La respuesta de la Secretaría de Relaciones Exteriores de

Huerta se dirigió al Encargado de Negocios de los Estados Unidos en la Ciudad de México, Sr. Nelson O´Shaughnessy explicando la situación y dándole a conocer que el coronel Hinojosa ya había sido arrestado por el incidente, y recordando que como ocurrió durante la guerra civil en Estados Unidos, cuando un puerto se encuentra sujeto al control militar porque es amenazado de ser atacado por rebeldes, no puede ser de libre acceso para nadie. La Cancillería de Huerta pedía al Encargado de Negocios estadounidense que telegrafiara a Mayo y a su Cónsul para que retiraran sus peticiones toda vez que el General Morelos Zaragoza había dado disculpas y el coronel Hinojosa había sido castigado.

La actitud asumida por el General Morelos Zaragoza y por la cancillería de Victoriano Huerta fue la correcta, pero el Almirante Mayo no lo consideró así porque en opinión de Isidro Fabela, "lo que deseaba era buscar un pretexto para provocar una dificultad, ésta tomó cuerpo cuando el almirante Fletcher, el secretario de Estado Bryan y el propio presidente Wilson consideraron justificadas las demandas de Mayo. En consecuencia, dichos señores deben tenerse como coautores del absurdo conflicto internacional que provocó en último análisis la delictuosa ocupación de nuestro primer puerto por las tropas norteamericanas". (Fabela, *Op. Cit.*: 313).

Además de los intereses imperialistas del gobierno que presidía, Wilson tenía un profundo sentimiento antihuertista, y aunque no estaba dispuesto a utilizar sus tropas para derrocarlo, confiaba en que los constitucionalistas lo derrotarían más temprano que tarde, especialmente si Estados Unidos lograba cortarle los abastos de armas de Alemania. Wilson y su Secretario de Estado Bryan "eran moralistas, obsesionados por el concepto de la misión que Estados Unidos tenía en el mundo y estaban convencidos de que comprendían la paz y el bienestar de otros países mejor que sus propios dirigentes. Este factor misionero, sumado al deseo de proteger los intereses económicos norteamericanos y sus ambiciones imperialistas, hicieron que como predicadores de la democracia se propusieran enseñar a los pueblos de México, de América Central y del Caribe a elegir buenos gobernantes, establecer instituciones democráticas y a mantener la paz". (Ulloa, 1991: 152). Ese mesianismo monroeista combinado con los intereses imperialistas, son fundamentales para entender el intervencionismo de Estados Unidos. En el Congreso, los expansionistas veían en un conflicto con México, una oportunidad para reiniciar su expansión hacia el sur haciendo eco de la Doctrina Monroe a la que Carranza combatiría vehementemente por considerarla una amenaza a la seguridad de México. Un ejemplo citado por Fabela es un comentario del mismísimo Secretario de Estado William J. Bryan quien habría mencionado:

> "Antes de 20 años, los Estados Unidos se habrán tragado a México. La absorción de ese país por el nuestro es necesaria e inevitable, por razones tanto económicas como políticas. Se efectuará de una manera natural y pacífica y significará la perfección de nuestro redondeamiento nacional como no podría conseguirse por ningún otro medio." (Fabela, *Op. Cit.*: 350).

No obstante que las ideas monroeistas alimentaban las ambiciones de los políticos expansionistas en nuestro vecino del norte, también hubo algunas voces moderadas como la de Frank E. Mendell, Senador Republicano por Wyoming quien se refirió al incidente de Tampico de esta forma:

> "No sé qué otra cosa hubiera podido hacer un oficial con pleno mando de una fuerza armada en una zona de fuego, que arrestar a hombres que penetran a ella no sabiendo cuáles son sus intenciones…y sin embargo este es el atroz insulto a la bandera americana, por lo cual se envía toda nuestra flota a gran velocidad hacia las costas de aquel país en actitud hostil, para que se coloque en línea de combate frente a dos pequeñísimos cañones que tiene México en el puerto de Tampico." (Gil, 1957: 153).

Los funcionarios de la legación mexicana en Washington recomendaron a Huerta realizar el saludo a la bandera para evitar una intervención militar en México, porque Wilson ya había decidido llevar el asunto hasta el Congreso para legitimar sus planes de ocupación militar de Veracruz. Huerta envió a su canciller López Portillo y Rojas a casa del Encargado de Negocios de Estados Unidos, para hacerle saber que estaba dispuesto a hacer los saludos a la bandera estadounidense si firmaba un protocolo, lo cual le pareció adecuado solicitando permiso al Departamento de Estado para firmarlo, pero el Secretario de Estado William J. Bryan y el presidente Woodrow Wilson negaron el permiso, lo que comprueba que Wilson ya había decidido proceder con la intervención. Ante el ambiente que presagiaba una guerra, Wilson declaró a la prensa que "en ninguna circunstancia concebible pelearemos contra el pueblo mexicano. Se trata exclusivamente de un asunto en ese gobierno y una persona que se llama a sí mismo Presidente Provisional de México y cuyo derecho a llamarse así nunca hemos reconocido nosotros de ninguna forma" (Fabela, *Op. Cit.*: 324), lo cual es una evidencia más de su odio hacia Victoriano Huerta. El día 20 de abril Wilson pidió y obtuvo del Congreso autorización para el uso de las fuerzas armadas "hasta el punto que sea necesario para obtener del general Huerta…el más pleno reconocimiento de los derechos y dignidad de los Estados Unidos" (*Ibídem*: 325). No deja de ser irónico, como lo advirtió el propio Victoriano Huerta, que Estados Unidos buscara recibir un saludo de un gobierno que no había reconocido, pues lo que en realidad Wilson quería era legitimar su intervención armada en México.

Los barcos de guerra de los Estados Unidos ya habían permanecido varias semanas frente a Tampico y Veracruz. Se esperaba que la invasión empezara en Tampico, lugar del incidente, pero el propio 20 de abril Estados Unidos recibió noticias que el barco alemán *Ypiranga* desembarcaría en la aduana de Veracruz un cargamento de 200 ametralladoras y 15 millones de cartuchos para las tropas de Huerta. Wilson fue cuidadoso de no atacar al barco alemán para no entrar en conflicto con el país europeo, pero al no poder detenerlo ordenó la ocupación militar de Veracruz. Si bien el vapor *Ypiranga* no pudo hacer la entrega de su cargamento de armas y municiones en Veracruz, al final sí lo hizo en el puerto de Coatzacoalcos.

Con el *Ypiranga* en las costas de Veracruz, el incidente de Tampico ya comentado, fue considerado por Estados Unidos motivo suficiente para echar mano de los 44 buques de guerra que ya estaban frente a las costas mexicanas. Sin que mediara declaración de guerra, el 21 de abril de 1914, por orden directa del presidente Woodrow Wilson, las fuerzas estadounidenses bombardearon y ocuparon el puerto de Veracruz sin más resistencia que la heroica defensa que del puerto hicieron noventa cadetes de la Escuela Naval Militar, voluntarios civiles y una centena de soldados encargados de resguardar el equipo militar, ya que Huerta en su afán por evitar una guerra con Estados Unidos, había ordenado al comandante de la zona militar, general Gustavo Mass, el retiro de sus tropas. En la defensa del puerto hubo actos de heroísmo sobresaliendo el del joven teniente de artillería José Azueta, hijo del comodoro Manuel Azueta, quien lideró a los cadetes de la Escuela Naval Militar en la defensa del puerto hasta que agotaron el parque con el que disponían. José Azueta de acuerdo al relato del capitán Edmundo García Velázquez (Citado por Fabela, en *Op. Cit.*), a un costado de la antigua escuela preparatoria, con una ametralladora y sus hombres hizo frente al desembarco de las fuerzas norteamericanas, siendo herido de ambas piernas, a pesar de lo cual continuó disparando contra el enemigo hasta que la hemorragia lo paralizó. Isidro Fabela relató este heroico acto así:

José Azueta hospitalizado

> "Cuando el almirante Fletcher se enteró de la gravedad del valiente defensor de su patria le envió un médico norteamericano que lo atendiera; pero Azueta, incorporándose en su lecho, se negó a recibirlo, expresando, en dura frase, que de los enemigos de su patria no quería ningún servicio. Al morir Azueta, más de

Ocupacion de Veracruz, 1914

diez mil personas lo acompañaron al cementerio donde reposa." (Fabela, *Ibídem*: 342).

Wilson había prohibido la venta de armas a México y presionó a Inglaterra y a Francia para que también se abstuvieran, lo que no pudo hacer con los alemanes. La motivación estadounidense para la ocupación de Veracruz era doble, evitar el suministro de armas alemanas a Huerta y evitar una alianza entre el dictador Victoriano Huerta y el gobierno alemán que afectara los intereses estadounidenses. La orden para ocupar militarmente Veracruz, buscaba cortar un potencial suministro de armas alemanas al gobierno de Huerta.

La ocupación de Veracruz beneficiaba al Ejército Constitucionalista, ya que significaba el cierre de la puerta comercial más importante de México y en consecuencia del abastecimiento de armas para el usurpador Huerta. A pesar de ello, Carranza la consideró un acto de violación a la soberanía nacional y exigió a Wilson la desocupación. Wilson a través de su Cónsul Carother, había enviado una nota a Carranza explicando que debió tomar "la aduana de Veracruz" por haberse rehusado Huerta a hacer las debidas reparaciones por el arresto de los marinos estadounidenses, y solicitándole una respuesta a dicha nota, misma que ofreció podía ser confidencial. Carranza contestó a Wilson que un usurpador del cargo de Presidente de la República como Huerta, era un delincuente que no representaba la soberanía nacional. Una de las partes de la respuesta de Carranza decía:

> "Los actos propios de Victoriano Huerta nunca serán suficientes para envolver al pueblo mexicano en una guerra desastrosa con los Estados Unidos, porque no hay solidaridad alguna entre el llamado gobierno de Victoriano Huerta y la nación mexicana, por la razón fundamental de que él no es el órgano legítimo de la soberanía nacional. Mas la invasión de nuestro territorio, la permanencia de vuestras fuerzas en el puerto de Veracruz, o la violación de los derechos que informan nuestra existencia como Estado soberano, libre e independiente, sí nos arrastrarían a una guerra desigual, pero digna, que hasta hoy queremos evitar. …os invito a suspender los actos de hostilidad ya iniciados, ordenando a vues-

> tras fuerzas la desocupación de los lugares que se encuentran en su poder, en el puerto de Veracruz, y a formular ante el gobierno constitucionalista que represento como gobernador constitucional del estado de Coahuila y Jefe del ejército constitucionalista, la demanda del gobierno de los Estados Unidos originada por sucesos acaecidos en el puerto de Tampico, en la seguridad de que esa demanda será considerada con un espíritu de la más alta justicia y conciliación." (*Ibid*.: 357 y 358).

Atrapado en la guerra contra el Ejército Constitucionalista, Huerta fue incapaz de recuperar Veracruz y centró sus fuerzas en combatir a Carranza hasta que fue derrotado militarmente por éste a fines de junio de 1914. No obstante, la ocupación militar estadounidense deterioró la relación entre ambos países y una nueva guerra estuvo a punto de iniciarse. Carranza exigía la desocupación inmediata de Veracruz sin condiciones, ni compromisos, por lo que Wilson rescató la vieja idea de la mediación propuesta en la decena trágica por el Director de la Unión Panamericana, John Barret, para resolver el conflicto en que se había metido sin una agresión mexicana de por medio. De esta forma, previo arreglo del Secretario de Estado Bryan, los plenipotenciarios de Argentina, Rómulo S. Naon; Brasil, Dominicio da Gama; y Chile, Eduardo Suárez Mújica, formaron el Pacto ABC y ofrecieron su mediación a los gobiernos de México y Estados Unidos. Wilson de inmediato aceptó la mediación y Huerta, sin haber logrado el reconocimiento a su gobierno por parte de los países del ABC, aceptó la mediación el 27 de abril de 1914. La delegación mexicana estuvo integrada por Emilio Rabasa, Agustín Rodríguez y Luis Elguero, en tanto que Wilson nombró como sus representantes a Joseph R. Lamar y Frederick W. Lehmann (ver detalles en Ulloa, Op. Cit.). Las conferencias de mediación se llevaron a cabo en la ciudad canadiense de Niágara Falls, del 20 de mayo al 30 de junio de 1914. Carranza también fue invitado a participar en las conferencias, pero como los mediadores pretendieron que suspendiera las hostilidades contra Huerta, el Jefe del Ejército constitucionalista rechazó la invitación porque consideraba que los extranjeros no tenían derecho a resolver los problemas internos de los mexicanos, por lo que sólo aceptaba la mediación del ABC para tratar el asunto de la ocupación de Veracruz. Las cuatro reuniones plenarias de la conferencia no se centraron en la ocupación de Veracruz que era el motivo de la mediación, sino en los asuntos internos de México, en particular en lo que deseaba Wilson: la renuncia de Huerta. Al respecto, la historiadora Bertha Ulloa escribió lo siguiente:

> "El protocolo final de las conferencias de Niágara Falls constó de tres artículos que en esencia decían: I. Los contendientes mexicanos organizarán de común acuerdo un Gobierno provisional; II. El cual, una vez constituido, será reconocido por el de Estados Unidos y se reestablecerán las relaciones diplomáticas, sin reclamar indemnización de guerra ni otra satisfacción internacional; proclamarán amnistía absoluta a los extranjeros por los delitos cometidos durante la Guerra Civil, y

> negociará la constitución de comisionados para el arreglo de las reclamaciones extranjeras por daños durante la contienda civil; III. Los gobiernos mediadores reconocerán al gobierno provisional." (Ulloa, *Op. Cit.*: 231).

Como puede apreciarse, el Protocolo, siguiendo las instrucciones del presidente Wilson, no hacía referencia alguna a la ocupación de Veracruz, ni al retiro de sus tropas. Carranza ignoró al ABC y a Wilson en sus pretensiones de mediación, porque no estaba dispuesto a que extranjeros decidieran el rumbo del país. Su victoria militar del 23 de junio de 1914 en Zacatecas y el arreglo que alcanzó con Villa el 8 de julio, le abrieron las puertas para avanzar hacia la ciudad de México. Huerta nombró Secretario de Relaciones Exteriores el 10 de julio a Francisco S. Carbajal, quien asumió la presidencia el 15 de julio tras la renuncia de Huerta. El ejército constitucionalista tomó las principales ciudades de México propiciando que el 12 de agosto de 1914, tras la victoria total de las fuerzas constitucionalistas, Carbajal dejara el poder y abandonara el país. La estrategia de Carranza para defender la soberanía nacional y evitar que fueran los extranjeros quienes resolvieran los problemas generados con la Revolución, y por ende decidieran el rumbo de México, fue la correcta. Sus convicciones inquebrantables en materia de política exterior, serían a la postre los pilares fundamentales de la Doctrina que lleva su nombre.

El día 7 de septiembre de 1914, Carranza solicitó directamente a Wilson la desocupación incondicional de Veracruz, obteniendo de éste una respuesta positiva el 15 de septiembre. No obstante, Wilson quiso imponer condiciones para desocupar Veracruz como garantías de que no volvería a cobrar impuestos ya pagados a los invasores y no ejercer represalias contra los 250 mexicanos que colaboraron con los invasores en la administración del puerto, además de dar garantías a 15 mil refugiados políticos. Después de negociaciones e intercambios de mensajes, los 7 mil invasores estadounidenses evacuaron Veracruz el 23 de noviembre de 1914. A las cinco y media de la tarde de ese día, la bandera mexicana fue nuevamente izada en el puerto de Veracruz.

2.3. México frente a la primera guerra mundial: el telegrama Zimmermann

Cuando estalló la primera guerra mundial en 1914, México se encontraba en pleno proceso de su Revolución, por lo cual el país buscó aislarse del conflicto mediante la declaración de neutralidad.

Como parte de la guerra secreta, Alemania buscó empujar a México a una guerra con Estados Unidos en la que pensaba abandonarlo a su suerte. Buscando evitar que las tropas estadounidenses fueran utilizadas en Europa, Alemania preparó una oferta de alianza a Carranza, oferta que no estaba dispuesta a cumplir. El Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Zimmermann planeaba hacer la oferta secreta a Carranza el mismo día en que iniciara la guerra submarina ilimitada. De acuerdo al historiador alemán

Katz, la nota estaba lista en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania el 15 de enero de 1917. Debido a que la nota debía estar en México el 1 de febrero al iniciar la guerra submarina ilimitada, la opción escogida por Zimmermann para hacerla llegar a su embajador en México fue el telégrafo.

La nota escrita por el Ministro de Relaciones Exteriores alemán, Zimmermann, dirigida a su embajador en México, fue transmitida como telegrama bajo el siguiente texto:

> "Tenemos intenciones de comenzar la guerra submarina ilimitada el 1º de febrero. Con todo, se intentará mantener neutrales a los Estados Unidos.
> En caso de que no lo lográramos, proponemos a México una alianza bajo la siguiente base: dirección conjunta de la guerra, tratado de paz en común, abundante apoyo financiero y conformidad de nuestra parte en que México reconquiste sus antiguos territorios en Texas, Nuevo México y Arizona. Dejamos a su Excelencia el arreglo de los detalles.
> Su Excelencia comunicará lo anterior en forma absolutamente secreta al Presidente tan pronto como estalle la guerra con los Estados Unidos, añadiendo la sugerencia de que invite a Japón a que entre de inmediato en la alianza, y al mismo tiempo sirva de intermediario entre nosotros y el Japón.
> Tenga la bondad de informar al Presidente que el empleo ilimitado de nuestros submarinos ofrece ahora la posibilidad de obligar a Inglaterra a negociar la paz con nosotros en pocos meses. Acúsese recibo. Zimmermann." (Katz, *Op. Cit.*: 405).

El telegrama fue interceptado y descifrado por los ingleses, quienes lo pusieron en las manos del Presidente estadounidense Wilson quien tenía proyectado discutir con el Congreso el 1 de marzo de 1917, el asunto de la guerra submarina alemana. La omisión del nombre de California como antiguo territorio mexicano, al parecer fue una omisión sin trasfondo alguno. Wilson publicó el telegrama Zimmermann a través de *Associated Press*. La información fue cuestionada como una nota falsa, pero inesperadamente Zimmermann reconoció su autenticidad el día 3 de marzo, lo que permitió a Wilson utilizar el telegrama como un elemento de propaganda a favor de la entrada de Estados Unidos en la guerra. En el caso de México, tal como lo sostiene Katz, "la nota Zimmermann llegó a México en un momento desfavorable para la diplomacia alemana: justo cuando la expedición punitiva norteamericana comenzaba a abandonar el país y las tensiones entre México y Estados Unidos empezaban a aliviarse" (*Ibídem*: 414). Carranza temía que la entrada de Estados Unidos a la guerra significara una ocupación del país para controlar el petróleo, por lo que una posible ayuda de Alemania seguía representando una opción para cubrir esa vulnerabilidad. Sin embargo, el propio historiador alemán Katz reconoce que no hay documentación precisa sobre la reacción de Carranza ante el telegrama Zimmermann. No obstante, es evidente que la propuesta alemana no representaba interés para un país sumido en un conflicto interno, sin posibilidad alguna de controlar de nueva cuenta los inmensos ex-territorios del norte cedidos a Estados Unidos mediante el Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, los cuales se encontraban poblados por europeos que no hablaban español y que no sentían lazo algu-

no que los identificara o los conectara con México. Carranza nunca aceptó rechazar públicamente la propuesta alemana tal como lo quería el gobierno norteamericano, argumentando que no tenía por qué rechazar una propuesta que nunca se le había hecho por parte del gobierno alemán. La negativa de Carranza ante los deseos norteamericanos, parece que estuvo calculada con la finalidad de no eliminar del escenario la posibilidad de algún tipo de colaboración alemana, sobre todo ante la amenaza de que al entrar a la guerra Estados Unidos quisiera apoderarse de los pozos petroleros mexicanos.

Para abril de 1917 las perspectivas de un triunfo alemán, iniciada ya la guerra submarina llevaron al Congreso a discutir la posibilidad de entrar a la guerra. El 1 de mayo de 1917 tras el hundimiento del buque Lusitania por un submarino alemán, Estados Unidos finalmente entró a la guerra, modificando radicalmente la balanza de poder que llevó a Alemania, al Imperio Austro-Húngaro y al Imperio Otomano a la derrota. En octubre de 1917 y tras los enormes costos de la guerra para Rusia, estalló en San Petersburgo una revuelta que derrocaría al Zar y que sería el inicio del proceso que llevó a Rusia a la formación del primer país socialista. Rusia abandonó la guerra para construir el socialismo a costa de aceptar en marzo de 1918 un abusivo Tratado de Paz, el Tratado de *Brest-Litovsk*, que les había sido impuesto por los alemanes. No obstante para noviembre de 1918 con el poderío económico y militar de Estados Unidos como refuerzo, los aliados derrotaron militarmente a Alemania, a la que sometieron a durísimas condiciones de paz, que incluían costosas reparaciones de guerra.

Los aliados se reunieron en el palacio de Versalles en Francia para acordar las condiciones de la paz con Alemania y el Imperio Austro-Húngaro. El presidente de Estados Unidos, Wilson; Lloyd George, Ministro de la Gran Bretaña; y el francés George Clemenceau, fueron los responsables de imponer las condiciones de paz. El Pacto de la Sociedad de Naciones fue elaborado entre enero y febrero de 1919 por una comisión especial presidida por Woodrow Wilson en la Conferencia de Paz de Versalles que puso fin a la primera guerra mundial. El Pacto, fue aceptado como parte integrante del Tratado de Versalles firmado el 28 de junio de 1919 y que entró en vigor el 10 de enero de 1920. Los primeros 26 artículos del Tratado de Versalles fueron dedicados al pacto de la Sociedad de Naciones, lo cual complicó la adhesión de otros miembros. Sus miembros originarios fueron los mismos países que firmaron el Tratado de Versalles con excepción de Alemania. Como país neutral, México no fue parte del tratado y por ende tampoco fue miembro originario del pacto de la Sociedad de Naciones.

A pesar de que la Sociedad de Naciones estuvo inspirada en los famosos 14 puntos del presidente estadounidense Woodrow Wilson, Estados Unidos nunca ratificó el Tratado de Versalles y por ende nunca fue miembro de la Sociedad de Naciones, lo cual sin duda propició su posterior debacle como resultado de las ambiciones de las potencias europeas. Los aliados decidieron invitar a la Sociedad de Naciones a un grupo de países que no fueron

signatarios del Tratado de Versalles; México no estuvo entre los países invitados. El 18 de septiembre de 1931, por unanimidad, la Asamblea de la Sociedad de Naciones invitó a México a adherirse a la Sociedad de Naciones.

2.4. La Doctrina Carranza

La Doctrina Carranza es el conjunto de ideas sobre las relaciones de México con el mundo, emanadas de las experiencias vividas durante Revolución producto del intervencionismo y del abuso de las potencias extranjeras, presentadas por el presidente Venustiano Carranza de quien toman su nombre, razón por la cual constituye sin duda alguna, un punto de estudio obligado para entender la dinámica de la política exterior del México posrevolucionario. Las ideas de la revolución en materia de política exterior no sólo son base de la Doctrina Estrada proclamada por México en el periodo de entreguerras, sino también son fuente de los siete principios normativos de nuestra política exterior incorporados en la fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De los pronunciamientos y acciones de Carranza también se desprende que las ideas de la Revolución buscaban liquidar la Doctrina Monroe que desde 1823 prácticamente había convertido al Hemisferio Americano en el traspatio de Estados Unidos. Esta actitud de Carranza fue contundente en el caso Benton, ciudadano inglés asesinado por el general Francisco Villa, cuya representatividad en la reclamación fue asumida por el gobierno de Estados Unidos, y por consiguiente no reconocida por Carranza. Al respecto, Carranza fue bien claro con el Departamento de Estado y sus similares europeos en el hecho de que México no aceptaba la tutela de Estados Unidos. Al respecto, Carranza manifestó en mayo de 1919 a la prensa estadounidense:

> "La Doctrina Monroe constituye un protectorado arbitrario, impuesto sobre los pueblos que no lo han solicitado ni tampoco lo necesitan. La Doctrina Monroe no es recíproca y por consiguiente es injusta. Si se cree necesario aplicarla a las repúblicas hispanoamericanas podía aplicarse igualmente al mundo entero. Se trata de una especie de tutela sobre la América Española que no debería existir bajo ninguna excusa. El presidente Wilson se expresó en el mismo sentido que yo cuando recibió a periodistas mexicanos". (Declaraciones de Carranza al periódico *World of New York*, 11 de mayo de 1919).

Carranza era consciente de que en un contexto internacional tan peligroso como el contexto en que se desarrolló la Revolución y que culminó con una repartición del mundo entre las potencias vencedoras de la primera guerra mundial, para los países débiles como México, era imprescindible impulsar principios de convivencia internacional que apuntalados en el derecho internacional les permitiera contrarrestar las vulnerabilidades de un menor poder nacional, porque lo que estaba en juego era su propia seguridad. Bajo esa lógica, la tutela de la Doctrina Monroe simplemente no tenía cabida y había que desacreditarla en beneficio del interés nacional.

En su mensaje de 1919 al Congreso, Carranza manifestó la oposición de México a la Doctrina Monroe a la que se contrapondrían las ideas de la Revolución, que ya había presentado al propio Congreso en 1918:

> "Como en la conferencia de Paz de Paris se trató sobre la aceptación de la Doctrina Monroe, el gobierno de México se vio en el caso de declarar públicamente y de notificar oficialmente a los gobiernos amigos que México no había reconocido ni reconocería esa doctrina, puesto, que ella establece, sin la voluntad de todos los pueblos de América, un criterio y una situación que no se les ha consultado y por lo mismo esa doctrina ataca la soberanía e independencia de México y constituiría sobre todas las naciones de América una tutela forzosa." (Venustiano Carranza, Mensaje al Congreso de la Unión, 1919).

Las ideas de la Revolución en materia de política internacional, fueron desarrolladas por Venustiano Carranza desde 1915 en su carácter de Jefe de la Revolución y Jefe del Partido Constitucionalista. En su discurso del 29 de noviembre de 1915 en Matamoros, Tamaulipas, Carranza trató por primera vez los principios de no intervención y autodeterminación cuando mencionó: "el principio del respeto que los pueblos grandes deben tener por los pueblos débiles. Deben ir acabando poco a poco todos los exclusivismos y todos los privilegios. El individuo que va de una nación a otra debe sujetarse en ella a las consecuencias, y no debe tener más garantías ni más derechos que los que tienen los nacionales" (Córdova, 1973: 495). Posteriormente en su discurso del 26 de diciembre de 1915 en San Luis Potosí, Carranza presentó el principio de universalidad de las leyes cuando manifestó: "Hasta ahora han venido sucediéndose las luchas en todo el mundo, sin comprender por qué se desgarran las Naciones, a cada paso. Pues bien, son los grandes intereses militares los que llevan a las Naciones a la guerra, y mientras esos intereses existan, esas guerras serán un amago para la humanidad. Por eso afirmo que las leyes deben ser universales…" (*Ibídem*: 499). Finalmente, en su discurso del 16 de enero de 1916 en Celaya, Guanajuato, Carranza presentó como ideas de la Revolución la proscripción de la guerra y la necesidad de luchar por la paz y la seguridad internacionales cuando mencionó: "Nosotros los latinoamericanos que no tenemos ni cañones ni acorazados, tendremos que implantar el principio que debe existir en el Universo para establecer la paz, esa paz que no existirá mientras haya diferencias en las naciones, mientras las leyes que las rijan, no sean las mismas, y sobre todo, mientras no reine la justicia sobre la tierra." (*Ibid.*: 502).

No sería sin embargo sino hasta 1918 que el presidente Carranza integraría el conjunto de todas las ideas de la Revolución en materia de política exterior, en una sola exposición. Fue así que en su mensaje de 1918 al Congreso de la Unión, el Presidente Venustiano Carranza presentó el ideario revolucionario en material de política internacional, que pasaría a la historia con el nombre de Doctrina Carranza. Al respecto, mencionó:

> "El deseo de que iguales prácticas que las adoptadas por México sigan los paí-

El presidente Venustiano Carranza

ses y las legislaciones todas, pero en particular América Latina, cuyos fenómenos específicos son los mismos que los nuestros, han dado a tales principios un carácter doctrinario muy significativo, especialmente si se considera que fueron formulados por el que habla, como primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Nación en plena lucha revolucionaria y que tenían el objeto de ilustrar al mundo entero los propósitos de ella y los anhelos de paz universal y de confraternidad latinoamericana. Las ideas directrices de nuestra política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar, que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otros. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no-intervención, que ningún individuo debe pretender una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde va a establecerse, ni hacer de su calidad de extranjero un título de protección y de privilegios. Nacionales y extranjeros deben ser iguales ante la soberanía del país en que se encuentran; y finalmente, que las legislaciones deben ser uniformes e iguales en lo posible, sin establecer distinciones por causa de nacionalidad, excepto en lo referente al ejercicio de la soberanía." (Mensaje de 1918 al Congreso de la Unión, reproducido en Serrano Migallón, 1997: 87).

A partir de estos principios doctrinarios, la política exterior mexicana se comprometió en la defensa de causas justas en beneficio de la paz y la seguridad internacionales. Fueron estos principios en su ejercicio cotidiano, los que darían a México un gran respeto y reconocimiento en la comunidad internacional a lo largo del siglo XX. Fue al amparo de estos principios doctrinarios que la diplomacia mexicana dio sus mejores batallas en defensa del interés nacional, buscando siempre el bienestar de todos los pueblos sin importar la magnitud de sus poderes nacionales. No en balde el gran diplomático mexicano Isidro Fabela fue visionario cuando consideró que "de este conjunto de principios resulta modificado el concepto actual de la diplomacia. Esta no debe servir para la protección de intereses de particulares, ni para poner al servicio de éstos la fuerza y la majestad de las naciones. Tampoco debe servir para ejercer presión sobre los Gobiernos de países débiles

a fin de obtener modificaciones a las leyes que no convengan a los súbditos de países poderosos. La diplomacia debe velar por el establecimiento de la confraternidad universal" (Osmañczyk, *Op. Cit.*: 492).

Finalmente, tenemos que decir que la Doctrina Carranza ha mantenido su vigencia en nuestra política exterior de seguridad nacional sin cañones, porque es producto de nuestra propia experiencia histórica que incluyó abusos de las potencias, imposiciones, reclamaciones de ciudadanos extranjeros utilizadas como arma de presión política por las potencias, intervenciones militares y aplicación extraterritorial de leyes de los países poderosos.

Capítulo III. La Política Exterior en el Periodo de Entreguerras

Durante el lapso de tiempo que media entre el fin de la primera guerra mundial y el comienzo de la segunda guerra mundial, podemos apreciar que la política exterior de México experimentó un quiebre de gran trascendencia, porque si bien siguió siendo una política exterior eminentemente defensiva que buscaba ante todo proteger la integridad y la seguridad del país, su punto de atención central dejó de ser exclusivamente la relación bilateral con Estados Unidos, para pasar a los ámbitos latinoamericano, europeo y mundial, aunque fuera exclusivamente en el ámbito juridicista.

La neutralidad de México en la primera guerra mundial provocó que al no ser signatario del Tratado de Versalles, el país quedara marginado de la Sociedad de Naciones. Esos hechos y su propia Revolución, propiciaron que el interés nacional se concentrara en proteger al país de las embestidas de Estados Unidos, cuyos intereses habían sido seriamente afectados por el artículo 27 constitucional. Al no participar en la guerra, la política exterior no tuvo que realizar actividad diplomática ni en las negociaciones de paz de Versalles, ni en la propia Sociedad de Naciones durante sus primeros años de vida.

Lo que explica el quiebre en la conducta internacional de México, va a ser la superación de la crisis diplomática con Estados Unidos, misma que afectó 3 de los 4 años del gobierno del general Álvaro Obregón por la falta del reconocimiento internacional. Ese ansiado reconocimiento de parte de Estados Unidos era condición *sine qua non* para la reactivación del crédito internacional que resultaba esencial para financiar el desarrollo interno del país y para el incremento de la producción petrolera que había descendido; de esa producción petrolera dependía buena parte del ingreso del gobierno, por lo que la solución del problema petrolero resultaba también una cuestión estratégica para Obregón. Para lograrlo, el presidente Obregón tuvo que negociar con Estados Unidos, negociación que despertó una leyenda negra de los supuestos acuerdos secretos de Bucareli, misma que

buscaremos desmentir en el primer punto de este capítulo. Como resultado de las pláticas y de los acuerdos de Bucareli emergió el reconocimiento a Obregón por parte del gobierno de Estados Unidos. Al haber resuelto los problemas principales de la agenda bilateral con el poderoso vecino, y una vez que la Revolución fue transformada en gobierno con pleno reconocimiento internacional, la política exterior se fue involucrando en los acontecimientos latinoamericanos, europeos y mundiales que de una u otra manera repercutían en la paz y la seguridad internacionales y en consecuencia en la seguridad y en los intereses de México. El pacifismo que defendía la política exterior mexicana era la garantía de la seguridad del país.

En el periodo de entreguerras un gobierno revolucionario como el mexicano, trató de buscar incidir en su entorno inmediato en la promoción de sus intereses nacionales. Esa lógica es la que explica la simpatía y el apoyo que Calles otorgaría a la lucha liberal de Sandino en Nicaragua. Más tarde, los cambios de régimen en Latinoamérica propiciaron que los países en que ocurrieron, fueran chantajeados por Estados Unidos y las potencias europeas, con la doctrina del reconocimiento, que era una verdadera arma de presión que México había sufrido en carne propia. Ante esa circunstancia, buscando la defensa de sus propios intereses y apoyando el derecho de los pueblos a la autodeterminación, México lanzó la Doctrina Estrada, cuya esencia es al igual que la Doctrina Carranza, un desconocimiento de la Doctrina Monroe y del tutelaje de Estados Unidos sobre América Latina.

Finalmente, el ingreso de México a la Sociedad de Naciones, permitió por vez primera en nuestra historia, que la política exterior de México tuviera presencia más allá del Continente Americano, motivo por el cual seleccioné este pasaje de la diplomacia mexicana como uno de sus momentos trascendentes. Desde la máxima tribuna mundial en Ginebra, México alzó su voz en defensa de las causas justas con el coraje y el valor que no tuvieron ni siquiera las potencias europeas para buscar evitar una nueva guerra mundial. Por su propia seguridad, México buscó en la Sociedad de Naciones en la soledad de su voz que predicaba el apotegma juarista del respeto al derecho ajeno, y los principios carrancistas de no intervención, igualdad jurídica de los Estados y derecho de los pueblos a la libre autodeterminación sin injerencias externas, evitar un nuevo conflicto mundial de funestas consecuencias para la humanidad. En esa etapa, la continuidad y la congruencia entre la política interna y la política exterior fue asombrosa. El Secretario de Relaciones Exteriores Eduardo Hay la definió así:

> "Sí es firme y rectilínea la política interior de México, definida, vigorosa y diáfana es su política exterior. Nada sinuoso, ni disimulado ni mucho menos oculto en una y otra, en estricta congruencia de los claros principios en que se inspira la Revolución Mexicana, que si son, en lo interno, de justicia social, correlativamente son, en lo externo, de justicia internacional." (Discurso del Secretario Eduardo Hay en Bellas Artes, 21 de julio de 1938. En SRE: 37).

Pero la crisis cíclica en la relación con Estados Unidos se consolidaría como una constante de nuestra vecindad y la expropiación petrolera decretada por Lázaro Cárdenas ante la rebeldía de las empresas petroleras, abriría de nuevo un enfrentamiento con el vecino, mismo que fue superado en buena parte por el advenimiento de la segunda guerra mundial. Vamos pues, a los momentos trascendentes seleccionados de este periodo.

3.1. Obregón rehén del reconocimiento de gobiernos

Al asumir el poder el Presidente Álvaro Obregón el escenario interno era muy complicado porque, además de consolidar la pacificación del país tras las fases armadas de la Revolución, lo cual suponía someter al poder central de la Federación a los caudillos regionales, requería iniciar la organización del país y la reconstrucción del aparato productivo. De acuerdo con Arnaldo Córdova, "de 1917 a 1940, México experimenta la organización del régimen populista, inventado y desarrollado como ideología y como estilo político durante la lucha armada, y su transformación en un complejo político y social en el que las relaciones capitalistas se desarrollan sobre la base de la conciliación de las diversas clases sociales y del sometimiento de las mismas al Estado de Ejecutivo fuerte" (Córdova, 1973: 262), lo cual llevaría a convertir al caudillo en el motor de la ejecución del programa de la revolución. Así pues, Obregón debía ejecutar el mandato de la Constitución Política de 1917 especialmente en el plano de la justicia social para la población. Sin embargo, la justicia social no se construye en el vacío sino a partir de la creación de una infraestructura que permita generar y redistribuir el ingreso. Los campesinos que se habían sumado a la Revolución no lo hicieron por su sentido de nacionalismo porque éste todavía no se había consolidado; lo hicieron como lo proclamó Emiliano Zapata, buscando *¡Tierra y Libertad!* En consecuencia, Obregón debía concluir la reforma agraria para asegurar un crecimiento agrícola en condiciones de paz y libertad. Para los obreros del país, había que hacer realidad los derechos sociales que a partir de sus justas demandas se incorporaron también en la Carta Magna. El camino para la consecución de este objetivo de política interna era la conclusión de una legislación laboral. Para conseguir esos dos objetivos, habrían que afectarse seriamente los privilegios de los extranjeros en México lo cual tendría repercusiones en las relaciones internacionales del país. Para vincular esos dos objetivos a un programa de crecimiento económico, se requería, además de reactivar la producción petrolera de la cual dependía buena parte de los ingresos del gobierno, inversiones en infraestructura industrial, obras de irrigación, construcción de comunicaciones y carreteras que dieran empleo a la población y que permitieran integrar el país a partir del desarrollo económico. A partir de estas necesidades de política interna, el conflicto en las relaciones internacionales estaba asegurado. Los detractores de la Revolución que no eran otros que los defensores de los intereses extranjeros

afectados por ésta, fueron los que generarían las leyendas obscuras y los mitos sobre los acuerdos secretos de Bucareli. El presidente Obregón también tenía el reto de llevar a las masas la ideología de la Revolución, para lo cual las únicas vías eran la educación y la cultura; era indispensable desarrollar una conciencia colectiva de Nación que consolidara una identidad mexicana a partir de la cual ejecutar los programas de la Revolución.

Pero las políticas y las acciones para ejecutar estos objetivos nacionales de la Revolución, además de una Hacienda Pública y una Secretaría de Educación fuertes y eficientes, requerían algo que en el escenario interno no estaba disponible a los niveles que el reto demandaba: capitales y tecnología. Por lo tanto, el gobierno de Obregón tenía que encargarle a la política exterior la consecución de este objetivo. La fuente más cercana de estos recursos que el programa de la Revolución necesitaba del exterior, sobre todo cuando Alemania, Inglaterra y Francia, tradicionales inversionistas en México estaban en reconstrucción al término de la primera guerra mundial, se encontraba por consiguiente en Estados Unidos. Pero Obregón había heredado no sólo los problemas generados por la dependencia de las potencias extranjeras y sus intereses imperialistas en México, sino también las consecuencias de las acciones militares que cobraron la vida del presidente Venustiano Carranza. Esta herencia representaba un serio problema en política exterior porque el presidente Obregón había llegado al poder después de la muerte del Presidente Carranza en condiciones que Estados Unidos y las potencias europeas consideraban justificantes para aplicar su doctrina del reconocimiento de gobiernos. Esas condiciones que Estados Unidos consideró suficientes para aplicar la doctrina del reconocimiento de gobierno, eran las siguientes:

> "Durante el régimen del señor Carranza, el embajador de los Estados Unidos acreditado ante nuestro gobierno se ausentó de la República Mexicana. Con posterioridad se precipitaron los acontecimientos de 1920, y cuando inició sus funciones el presidente sustituto De la Huerta, el hecho de que en nuestra capital actuara el encargado de negocios norteamericanos, sin la presencia del embajador, se tradujo en la consideración de que las relaciones diplomáticas estaban suspendidas entre los gobiernos de México y los Estados Unidos. Pronto iba a aplicarse a nosotros el principio norteamericano del reconocimiento, verdadera arma intervencionista que fuera manejada como ariete contra la Constitución de 1917 y contra el gobierno del presidente Obregón." (Sáenz, 1961: 40).

De manera que para la política exterior de Obregón, el reconocimiento de Estados Unidos se convertía en una prioridad de su política exterior y en una vulnerabilidad con tintes de amenaza para su gobierno y para el propio país, porque sería utilizado como una arma de presión política por Estados Unidos para impedir el avance del programa de reformas de la revolución que afectaba a los intereses de los grandes capitales extranjeros. Además, la Revolución había causado daños a las propiedades de extranjeros que residían en México. Recordemos que en su carta a Taft, el Presidente Francisco I. Madero había ofrecido que el gobierno mexicano les resarciría los daños

causados por el enfrentamiento de los rebeldes de la Ciudadela con el ejército federal. Venustiano Carranza en su calidad de Jefe del Ejército Constitucionalista mediante un decreto del 10 de mayo de 1913, también realizó el mismo ofrecimiento a los gobiernos de los extranjeros afectados en sus propiedades por la fase armada de la Revolución. Ambos ofrecimientos que buscaron neutralizar la intervención extranjera en defensa de los intereses de sus nacionales, fueron exclusivamente para reparar daños de guerra, y conforme a Derecho. En materia de política exterior, tanto Carranza como Obregón, tenían una coincidencia básica: buscaban la modernización del país a partir de un ideario nacionalista en el cual el capital exterior era bienvenido, siempre y cuando respetara las leyes mexicanas y no pretendiera ventajas especiales ni privilegios mayores a los de los propios nacionales; ambos eran defensores de los principios de la revolución en materia de política exterior plasmados en la Doctrina Carranza. Si bien al inicio de su gobierno, en un discurso pronunciado en enero de 1921 Obregón invitaba a los inversionistas estadounidenses a realizar negocios en México afirmando que el país tenía los brazos abiertos para aquellos "hombres de negocios de los Estados Unidos del Norte, que vienen a trabajar y que tienen los mejores deseos de obtener justas ventajas en la explotación de nuestras riquezas naturales, base una base de respeto a nuestras leyes" (citado por Arnaldo Córdova en *Op. Cit*.: 297), también tenía claro que el capital monopolista era una verdadera amenaza para el programa de reformas de la revolución. Esa visión de condena la encontramos en un discurso pronunciado en septiembre de 1924, cuando ya había obtenido el reconocimiento de su gobierno por parte de Estados Unidos. Al respecto mencionó: "Nosotros necesitamos mucho capital, nosotros necesitamos que venga el capital del extranjero, que tenga corazón y que tenga conciencia; no queremos ese capital de los grandes trust y de las grandes empresas cuyos representantes no tienen ningún contacto con sus trabajadores, e ignoran sus necesidades, y no aprenden a quererlos" (*Ibídem*: 298). En resumen, Obregón mantendría una actitud conciliadora buscando el reconocimiento de Estados Unidos, procurando que en la obtención de ese reconocimiento no se abortara el programa de reformas a partir del cual buscaba la modernización del país y la consolidación de su gobierno.

Para entender en su justa dimensión las negociaciones de Obregón con Estados Unidos, es necesario tener en mente que el Artículo 27 de la Constitución Política de 1917, al declarar la propiedad originaria de la nación sobre el suelo y el subsuelo, era la piedra angular del conflicto con los poderosos intereses extranjeros en México, porque éstos sustentaban buena parte de su poder en el control de tierras y de la producción petrolera. De esta forma, se juntaban las reclamaciones por daños causados a ciudadanos extranjeros y sus propiedades por la guerra; las presiones de los poderosos intereses imperialistas afectados por el Artículo 27 constitucional; y la moratoria de pagos a la deuda externa que la propia dinámica del conflicto armado había decretado y que hacía inviable su cobro para los acreedores. La deuda

externa se había heredado de la dictadura Porfirista que obtuvo préstamos principalmente en Europa para financiar la construcción de la red ferroviaria. Al respecto, Aron Sáenz, quien fuera Canciller de los presidentes Álvaro Obregón y de Plutarco Elías Calles escribió lo siguiente:

> "Con motivo de la violencia revolucionaria se suspendió el servicio de la deuda pública exterior, por cerca de diez años. Al cabo de ese tiempo era indispensable reanudar los pagos a nuestros acreedores ya que la intervención, como arma compulsiva, podía ejercerse en contra nuestra; o, según el caso de los ferrocarriles nacionales, nuestros acreedores estaban ya dispuestos a entrar en posesión de los bienes ferrocarrileros mexicanos, por razón de que no habíamos pagado los intereses y los abonos al capital, señalados en la escritura correspondiente." (Sáenz, 1961: 10).

De este pequeño diagnóstico de la situación que enfrentaba Obregón como presidente de México al asumir su mandato de cuatro años, resulta evidente que en materia de política exterior tenía que afrontar la amenaza externa de la intervención; el asunto pendiente de las reclamaciones; negociar con los banqueros la reactivación del servicio de la deuda externa; defender el contenido del Artículo 27 constitucional de la embestida de los intereses imperialistas de las potencias, en especial de los norteamericanos que veían afectado su control sobre tierras y pozos petroleros; y, buscar el reconocimiento internacional de su gobierno. En el balance de su política exterior, Arnaldo Córdova concluyó lo siguiente:

> "Afirmar que el caudillo sonorense no esperaba más que la oportunidad para entregar el país, atado de pies y manos, al imperialismo, sería tan exagerado como sostener que su nacionalismo fue coherente e irreductible en todos los casos y frente a todas las circunstancias.
> La presencia del poder y de la riqueza en las relaciones internacionales se le impuso siempre como un hecho que no había más que reconocer." (Córdova, *Op. Cit.*: 293).

En materia de relaciones internacionales, Obregón entendió que debido a que el servicio de la deuda externa --incluía también a banqueros europeos-- se había mantenido 10 años en el limbo, era ineludible buscar un acuerdo con los banqueros que además de restituirle el crédito al país, fuera un elemento de negociación para buscar el reconocimiento de su gobierno. En su mensaje al Congreso de la Unión del 1 de septiembre de 1921, el presidente Álvaro Obregón informó que había invitado formalmente a todos los acreedores de México a convenir las bases para un arreglo definitivo al problema de la deuda externa. La diplomacia de Obregón tuvo éxito en la renegociación de la deuda externa, pues logró un acuerdo con los banqueros, pero éste no abrió en automático la puerta del reconocimiento de su gobierno.

Las negociaciones de México con el Comité Internacional de Banqueros se iniciaron en la ciudad de Nueva York el 2 de junio de 1922 y el acuerdo alcanzado entre ambas partes que reducía y ajustaba la cuantía de los emprés-

titos, con nuevos plazos razonables para el pago de amortizaciones e intereses, fue firmado catorce días después, esto es, el 16 de junio, por el Secretario de Hacienda, Adolfo de la Huerta por parte del gobierno mexicano y por Thomas W. Lamont e Ira H. Patchin por parte del Comité Internacional de Banqueros, quedando sujeto a la ratificación del Presidente de la República Mexicana según el punto 9 de su propio texto. Por los compromisos internacionales que estaba reconociendo el país, Obregón remitió el convenio a las cámaras del Congreso para su dictamen y aprobación. El Congreso concluyó que el acuerdo alcanzado con el Comité Internacional de Banqueros había dejado a salvo los intereses vitales de la Revolución, en particular lo concerniente a los artículos 27, 28 y 123 constitucionales y que en consecuencia era favorable por lo que procedió a su ratificación. El convenio sería reformado durante el gobierno del Presidente Calles, quien contaría ya con una mejor capacidad de negociación internacional.

Al amparo de los principios de la Revolución en materia de relaciones internacionales, México sostenía que el reconocimiento de Estados Unidos al gobierno del presidente Obregón, debía darse sin ningún condicionamiento. La Cancillería mexicana inició el intercambio de comunicaciones con el Departamento de Estado para buscar el reconocimiento del gobierno por parte de Washington, para lo que propuso la firma de una Convención de Reclamaciones. La respuesta de Estados Unidos no podía ser más que la de una potencia imperialista ya que a la propuesta mexicana el 27 de mayo de 1921 se adicionó la propuesta de un *Tratado de Amistad y Comercio* compuesto de 18 artículos para un periodo de seis años. El proyecto de tratado además de contemplar la futura Convención de Reclamaciones propuesta por México, proponía "dejar sin efectos al artículo 27 de la carta Magna, alterar la organización constitucional de México y basarse en disposiciones secundarias mexicanas, con propósitos de defender el derecho de propiedad de los norteamericanos…la expropiación por causa de utilidad pública debería ser acompañada del pago inmediato de una justa compensación" (Sáenz, *Op. Cit.*: 43). Asimismo, la propuesta incluía la pretensión de que México reconociera la propiedad de minas y el uso del subsuelo de propiedades adquiridas con anterioridad al 1 de mayo de 1917, lo que equivalía a eliminar la retroactividad del artículo 27 constitucional que da a la nación mexicana la propiedad originaria sobre el territorio nacional y el subsuelo. El Departamento de Estado mediante su propuesta para abrir la puerta del reconocimiento, apuntalaba así, las pretensiones de los intereses terratenientes y petroleros que buscaban mantener sus privilegios en México a costa de la propia Constitución. Obregón se negó a aceptar la propuesta del tratado al que en su informe de 1921 al Congreso de la Unión definió como "*innecesario e indecoroso*" porque sus términos vulneraban nuestra soberanía, por lo que debió sobrevivir 3 de los cuatro años de su administración sin el reconocimiento de Estados Unidos.

Si bien el paso del tiempo debilitaba el arma que el Departamento de Estado tenía en la doctrina del reconocimiento de gobiernos, a Obregón el paso

del tiempo le abría un flanco muy vulnerable en política interna porque en el año de 1923 era irremediable la lucha política por el advenimiento de la sucesión presidencial. Tal como lo apunta el historiador Lorenzo Meyer: "Para Obregón la situación no permitía dilación, pues ese año debía decidirse la sucesión presidencial y no se necesitaba mucha visión para predecir que quienes resultaran perdedores se verían tentados a recurrir a la rebelión". (Meyer y Zoraida Vázquez, 2006: 153).

El paso siguiente de la diplomacia de Obregón, en uso de las facultades constitucionales en materia de política exterior, fue la celebración de las Conferencias de Bucareli, efectuadas en el rumbo de Bucareli en la Ciudad de México. Dichas conferencias entre dos representantes de los presidentes de México, Álvaro Obregón y dos del presidente de Estados Unidos, Harding, no fueron otra cosa que un intercambio de impresiones que coadyuvó a preparar las posteriores convenciones de reclamaciones que abrirían la puerta al reconocimiento del gobierno de Obregón en 1923, justo al momento en que se presentaría la última rebelión armada de la Revolución liderada por Adolfo de la Huerta, en respuesta al apoyo que el presidente Obregón otorgó al Secretario de Gobernación, Plutarco Elías Calles, como el candidato a sucederlo en la presidencia de la república. El 8 de mayo de 1923, el gobierno de México designó como sus comisionados o representantes a Fernando González Roa y a Ramón Ross, en tanto que el de Estados Unidos nombró a J. B. Payne y a Charles E. Warren. Las conferencias se efectuaron del 14 de mayo al 15 de agosto de 1923.

Durante las Conferencias de Bucareli se dejó claro que el gobierno de México respetaría el artículo 14 de la Constitución de 1917, ante lo cual el artículo 27 no se aplicaría de manera retroactiva. Sin embargo, González Roa estableció el criterio que habría de tomar el gobierno mexicano para definir la *no retroactividad*: los actos positivos. Esto simplemente quería decir que se respetarían los actos que ya se hubieran realizado en exploraciones y explotación de los pozos petroleros, pero este criterio no incluiría a la explotación de petróleo en terrenos donde hubiera expectativas de explotación. En la sesión del 2 de agosto de 1923, los comisionados mexicanos definieron el concepto de actos positivos como sigue:

> "…las perforaciones, arrendamientos, celebración de cualquier contrato relativo al subsuelo, hacer inversiones de capital en terrenos con el objeto de obtener petróleo del subsuelo, y en los casos en que el contrato relativo al subsuelo aparezca que los otorgantes fijaron y recibieron un precio mayor del que se había pagado por la superficie del terreno en virtud de haber sido comprado con el propósito de buscar el petróleo y explotar éste en caso de encontrarlo; y, en general, efectuar o ejecutar cualquier otro acto positivo, o manifestar una intención de carácter semejante a lo anteriormente descrito aquí." (Sáenz, *Op. Cit.*: 58).

México respetaría en consecuencia las propiedades petroleras, con lo cual quedaba claro que el artículo 27 constitucional no significaría una naciona-

lización del petróleo, pero sí en cambio protegía para la Nación, las áreas petroleras que no hubieran sido concesionadas con ese fin específico y en las cuales se hubiese efectuado ya un acto positivo en los términos antes descritos.

En las Conferencias de Bucareli también se trató la cuestión agraria. Los comisionados estadounidenses sostuvieron la tesis de la primacía de la Constitución de 1857 por lo que argumentaba que cualquier expropiación agraria a los extranjeros debía pagarse en su justo valor al tiempo de la expropiación, de inmediato y en efectivo, por lo que no se aceptaría ningún tipo de bonos gubernamentales. Los comisionados mexicanos contra-argumentaron que el valor de las tierras expropiadas no podía ser otro que el valor fiscal ya que desde 1914 el gobierno mexicano había dado oportunidad a los propietarios de actualizar el valor de las propiedades rurales. De hecho, el 19 de septiembre de 1914 se expidió un decreto que fijó el valor real de la propiedad, advirtiéndose que éste sería el tomado como base de pago en caso de expropiación. Asimismo, sostuvieron que los bonos a ser amortizados en 20 años con un interés anual del 5%, constituían una forma de pago adecuada a las condiciones reales de las finanzas públicas del gobierno. Toda vez que una de las demandas campesinas que llevaron a la Revolución fue la demanda por la redistribución de la tierra y convencidos de que ese era precisamente uno de los programas más importantes, los representantes norteamericanos cedieron en sus pretensiones, fijándose la extensión de los ejidos en 1,755 hectáreas cuya expropiación podía ser cubierta con bonos, en el entendido que excedente de esa dimensión debía ser pagado en efectivo.

Por lo que respecta a las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses por daños a sus personas y propiedades, los comisionados mexicanos aceptaron que estas demandas se trataran en una Convención General de Reclamaciones una vez que ambos gobiernos reanudaran relaciones diplomáticas.

Obregón fue acusado por sus detractores de haber realizado negociaciones y acuerdos secretos con los estadounidenses durante las Conferencias de Bucareli, a las que erróneamente también se les refiere como los tratados de Bucareli. La realidad es que dichas conferencias sólo sirvieron de base para un entendimiento entre ambos gobiernos en un momento en el cual la situación interna había debilitado la capacidad de negociación internacional del gobierno de Obregón, pero de ellas no salió ningún tratado ni se firmó documento alguno, es decir, no constituyeron obligación internacional ni constitucional para México y por ende, en ellas no se dio marcha atrás a la Constitución de 1917 en ninguna de sus partes como lo pretendían los intereses petroleros y terratenientes estadounidenses, aunque es innegable que con ellas "Estados Unidos logró cortar las alas a la legislación revolucionaria nacionalista". (Meyer y Zoraida Vázquez, *Op. Cit.*: 155).

Tal como se había convenido durante las Conferencias de Bucareli, para resolver el viejo problema de las reclamaciones, Obregón negoció dos Convenciones: una Especial compuesta por 11 artículos y que atendió los daños

causados a los extranjeros en sus personas y sus propiedades durante la fase armada de la Revolución y otra General también con 11 artículos, que permitía que mediante el arbitraje internacional se ajustaran una serie de cuestiones pendientes entre México y Estados Unidos. Estas convenciones no fueron una figura novedosa para las relaciones internacionales del país, porque ya en 1868 Benito Juárez había firmado una Convención para atender reclamaciones de ciudadanos mexicanos contra Estados Unidos por violaciones al tratado de Guadalupe Hidalgo, y de ciudadanos estadounidenses contra el gobierno mexicano por daños causados durante revueltas. Asimismo, en 1838 el entonces presidente Anastasio Bustamante llevó al arbitraje internacional reclamaciones de ciudadanos estadounidenses por daños a sus propiedades.

La aceptación de tratar el tema de las reclamaciones en una convención y el entendimiento a partir del intercambio de puntos de vista logrado en las Conferencias de Bucareli, propició que 16 días después de concluidas éstas, es decir, el 30 de agosto de 1923, Estados Unidos otorgara al gobierno del presidente Álvaro Obregón el ansiado reconocimiento, justamente cuando las disputas por la sucesión presidencial entre Plutarco Elías Calles, el candidato de Obregón y Adolfo de la Huerta, el candidato del Partido Cooperativista y de un sector de la élite revolucionaria, estaban por generar el último gran levantamiento armado por la disputa de la silla presidencial en México, la rebelión delahuertista, la cual se inició el 4 de diciembre de 1923 y fue completamente sofocada por Obregón en marzo de 1924.

Las dos convenciones de reclamaciones fueron firmadas en México el 8 de septiembre de 1923 y en Washington el día 10 de septiembre. El Senado mexicano ratificó la Convención Especial de Reclamaciones el 27 de diciembre de 1923 y el Senado de Estados Unidos hizo lo propio el 23 de enero de 1924. Por lo que respecta a la Convención General de Reclamaciones, ésta fue ratificada por el Senado estadounidense el 23 de enero de 1924, y por el Senado mexicano el 1 de febrero de ese mismo año. A diferencia de las Conferencias de Bucareli, las dos convenciones de reclamaciones sí representaron una obligación jurídica para el país, pues en esencia constituyeron tratados internacionales.

Con el reconocimiento diplomático de parte de Estados Unidos, las presiones para la política exterior disminuyeron, pero las disputas por el petróleo entre el gobierno mexicano y los intereses extranjeros estaban muy lejos de ser resueltas. Tal como menciona Lorenzo Meyer: "Con el arreglo mexicano-americano de 1923, el Gobierno mexicano consideró que la normalización de sus relaciones con los principales actores privados sería casi automática. No fue así" (Meyer, 1991b: 66). Ese entendimiento temporal emergido en Bucareli, por haber sido un intercambio de impresiones, sería dejado a un lado en 1925 por Plutarco Elías Calles, sucesor del presidente Álvaro Obregón.

En condiciones desventajosas para el país, por tres años Obregón buscó el reconocimiento de su gobierno de parte de Estados Unidos y las potencias

europeas mediante una política de conciliación de tres vertientes: 1) con los representantes de las cámaras de comercio estadounidenses; 2) con los banqueros acreedores; 3) con los petroleros, pero ninguna de esas vertientes le abrió el camino hacia el ansiado reconocimiento de su gobierno. Los Acuerdos de Bucareli y de la firma de las dos convenciones fueron su última carta y la puerta que dio paso al reconocimiento. Si bien, el interés nacional de solucionar los conflictos con el exterior sin desconocer la Constitución y sin tener que firmar el desventajoso tratado que el gobierno de Estados Unidos quiso imponerle, quedó salvaguardado, a final de cuentas, como bien lo señala Arnaldo Córdoba, las exigencias de los imperialistas fueron satisfechas poco a poco por el gobierno obregonista, primero con la declaración de la Suprema Corte de Justicia de irretroactividad de la Constitución y luego con el reconocimiento de las reclamaciones por daños a extranjeros. (Córdoba, *Op. Cit.*: 303).

Finalmente, de la política exterior de Obregón destacan dos acciones relevantes ocurridas en el último año de su gobierno. La primera debido a que en junio de 1924, Obregón decretó la expulsión del señor C. Cummins, el único "diplomático" de la Gran Bretaña que permanecía en México encargado del archivo de la embajada, y que ante el gobierno de Obregón no estaba acreditado como diplomático, lo cual fue considerado por los británicos como un insulto de los mexicanos. La segunda se dio en el ocaso del gobierno de Obregón en agosto de 1924, cuando México y la Unión Soviética formalizaron relaciones diplomáticas, siendo México el primer país de América Latina en que la Unión Soviética abría una embajada. Este acontecimiento del establecimiento de relaciones diplomáticas entre dos gobiernos revolucionarios que no propició una reacción negativa de parte de los Estados Unidos, tendría sin embargo trascendencia durante el gobierno de Calles por su apoyo a la lucha liberal de Sacasa en Nicaragua y la reglamentación del artículo 27 constitucional que puso en pie de guerra a los intereses petroleros.

3.2. La crisis diplomática y el nuevo entendimiento con Estados Unidos

Como presidente electo, Plutarco Elías Calles realizó una gira de trabajo por Europa en la que fue recibido por los gobiernos de Alemania y de Francia. Con los ingleses no hubo entrevista no sólo porque las relaciones diplomáticas habían quedado suspendidas desde la caída de Huerta, quien sí tuvo el reconocimiento de la Gran Bretaña, sino también por la expulsión en junio de 1924 del señor Cummins. Sabedor de que la reglamentación pendiente del artículo 27 provocaría un nuevo enfrentamiento con Estados Unidos por la afectación de los intereses petroleros, Calles buscó sentar las bases de una relación con Europa que fortaleciera su posición internacional con Estados Unidos. Para ello, aprovechó a los intereses comerciales de las empresas inglesas para presionar en la reactivación de las relaciones con la Gran Bretaña. La estrategia fue exitosa y en agosto de 1925, cuando las tensiones entre

México y Estados Unidos crecían, se anunció el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre México y Gran Bretaña. El Plenipotenciario británico Esmond Ovey, llegó a México en diciembre de 1925. Se trataba de un diplomático de carrera que entendió la realidad mexicana y el sentido mismo de la Revolución, por lo que lejos de continuar con la política abiertamente injerencista en los asuntos internos que derivaba en presiones y cuestionamientos al gobierno, optó por la estrategia de ofrecer a Calles vías de desarrollo capitalista. "La base de su política fue la insistencia ante Calles, de que, en el largo plazo, los intereses económicos británicos eran enteramente compatibles con los del nacionalismo mexicano". (Meyer, 1991b: 74).

Durante todo su periodo como presidente, Plutarco Elías Calles tuvo como contraparte en Estados Unidos al presidente Calvin Coolidge, cuya política exterior buscó el aislacionismo estadounidense de los problemas europeos, concomitante a un fortalecimiento de la presencia de los intereses económicos estadounidenses en América Latina, región que consideraban su patrimonio exclusivo tal como había sido planteado en la Doctrina Monroe y que concentraba cerca de la mitad del total de las inversiones estadounidenses en el mundo.

Calles era el primer Presidente de la Revolución que ya no tenía que buscar el reconocimiento de los Estados Unidos, lo cual también le dio margen de maniobra para ejecutar la pendiente reglamentación del artículo 27 constitucional y renegociar la deuda externa. En consecuencia, "resultó natural que al poco tiempo de asumir el mando, el Presidente Calles revisara lo acordado en Bucareli y concluyera que el interés nacional mexicano requería dejar el ambiguo documento de lado y volver a plantear el status de la industria petrolera en el sentido señalado por el constituyente" (Meyer, *Ibídem*: 68). Por iniciativa de Calles quien se convertiría en el Jefe Máximo de la Revolución incluso, una vez que concluyera su mandato presidencial, el Congreso inició la discusión de la ley reglamentaria del artículo 27 en materia petrolera, que incluía la obligación de los extranjeros dueños de empresas petroleras, de cambiar sus títulos originales de propiedad por concesiones gubernamentales que al término de cincuenta años regresarían a la Nación la propiedad originaria. Peor aún, los propietarios que no pudieran demostrar que realizaron actos positivos sobre el subsuelo, quedarían sin la posibilidad de realizar exploración o explotación petrolera sobre los mismos.

Para su desarrollo interno, el país requería el financiamiento que estaba comprometido con pago del servicio de la deuda externa. La creación del banco central, el actual Banco de México, requería también una importante inversión de capitales. Calles procedió a buscar un nuevo acuerdo con los banqueros, ya que los términos del acuerdo De la Huerta-Lamond no le permitirían acceso al financiamiento para el desarrollo. Calles comisionó a su Secretario de Hacienda, el Ingeniero Pani para que renegociara la deuda externa con el Comité Internacional de Banqueros, lo que hizo de manera exitosa. Pani logró la cancelación del acuerdo De la Huerta-Lamont, sustitui-

do con la firma del acuerdo Pani-Lamont firmado en Nueva York en octubre de 1925. La deuda externa que se reconocía era de 435 millones de dólares y sus pagos iniciarían en 1926, es decir, a los banqueros les convenía un México estable. Lamont estaba plenamente convencido de que la etapa en que se podían cobrar las deudas por medio de las armas ya era cosa del pasado, por lo cual facilitó el arreglo con México.

Donde no habría arreglo sería en la disputa con los poderosos intereses petroleros.[7] Ante la inevitabilidad de que el Congreso por fin emitiera la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, el embajador estadounidense Sheffield buscó relanzar los Acuerdos de Bucareli pidiendo al gobierno de Calles la negociación inmediata del Tratado de Amistad y Comercio que nunca fue aceptado por Obregón; desde una posición más fuerte que la enfrentada por Obregón, Calles no aceptó la propuesta de Estados Unidos y el 26 diciembre de 1925 promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y el 31 de diciembre la Ley de Tierras, Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 Constitucional. Asimismo, el Congreso legisló la prohibición a las empresas extranjeras de poseer propiedades raíces en una franja de 50 kilómetros a lo largo de las costas y de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras, con lo cual el conflicto con Estados Unidos estaba asegurado.

La respuesta de Estados Unidos no se hizo esperar ante lo que se consideraba una aplicación retroactiva de la ley. El Secretario de Estado, Kellog, amenazó a Calles con retirarle el reconocimiento cuando declaró que Estados Unidos únicamente "continuará apoyando al gobierno de México sólo mientras proteja las vidas y los derechos americanos y cumpla con sus compromisos y obligaciones internacionales. El gobierno de México está ahora a prueba ante el mundo" (Córdova, *Op. Cit.*: 388). La respuesta de Calles fue inmediata. Si en política interna Calles se había ido moviendo hacia posiciones conservadoras, en política exterior estaba comprometido con la Doctrina Carranza. No es de extrañarse entonces, que Calles respondiera a Kellog lo siguiente:

> "Si el gobierno de México se halla, según se informa, sujeto a juicio ante el mundo, en el mismo caso se encuentra tanto el de los Estados Unidos, como los de los demás países; pero si se quiere dar a entender que México se encuentra sujeto a juicio, en calidad de acusado, mi gobierno rechaza de manera enérgica y absoluta semejante imputación que en el fondo sólo constituiría una injuria." (en Córdova, *Ibídem*: 389).

Auspiciadas por el Departamento de Estado, las compañías petroleras se declararon en rebeldía y lejos de buscar la confirmación de derechos que les

---

[7] De acuerdo con Guadalupe González, entre 1910 y 1922 México experimentó el primer gran auge de su producción petrolera y se convirtió en el segundo productor y el primer exportador de petróleo a nivel mundial. Esa capacidad petrolera era sin duda proporcional al tamaño de los intereses creados por los tenedores de títulos de propiedad en México (González, 1984: 21).

ofrecía la ley, recurrieron a ampararse contra la misma. Así transcurrió el año de 1926 y "al iniciarse 1927, los petroleros presentaban un frente unido y en franca rebeldía frente al gobierno de Calles. Esta decisión de la empresas contaba con el apoyo del embajador norteamericano en México —el inflexible y prepotente James Rockwell Sheffield—, del Departamento de Estado y, aunque más distante, del propio Presidente Coolidge. La crisis diplomática México-Estados Unidos se desató entonces con toda su fuerza" (Meyer, 1991a: 76).

Mientras la actitud del gobierno de Estados Unidos era de negarse a entender que en México las cosas ya habían cambiado y que la Revolución estaba en marcha, la diplomacia británica personificada por Esmond Ovey, lo entendió, siendo mucho más conciliadora, pero buscando evitar una confrontación con Estados Unidos.

En 1926 la política interna de Calles lo llevó a un conflicto con la Iglesia católica que se tradujo en una nueva lucha civil, que sin embargo ya no era una lucha por la presidencia: la rebelión de los cristeros que iniciada en 1926 se extendería hasta 1929. Este evento junto con el apoyo que el gobierno de Calles prestó al liberal Juan Sacasa en su lucha contra los conservadores de Nicaragua, fue suficiente para que los imperialistas tacharan a Calles de bolchevique. Sacasa asumió el control de Nicaragua y Calles lo reconoció como presidente, pero a fines de 1926 la intervención militar estadounidense restableció el viejo orden en Nicaragua.

Al iniciarse 1927, los petroleros y los políticos de línea dura que los apoyaban en Washington, favorecieron una intervención militar en México en defensa de sus intereses al igual que lo habían hecho en Nicaragua. No obstante, en política interna Calles se había movido cada vez más hacia posiciones conservadoras que incluyeron la transformación de las fuerzas armadas para someter al ejército al control central del gobierno. Los militares de alto rango amasaron fortunas que los llevaron a convertirse en un poder económico. A la par, "muchos caciques se convirtieron en ´nuevos ricos´ y en sus fortunas se fundaba no pocas veces su influencia política...la Revolución no sólo había proporcionado los equipos que ahora se encargaban de ejercer el poder político a nombre de todos los mexicanos sino que contribuían también con buena parte de los contingentes que debían practicar las actividades económicas propias del sistema social recién instaurado" (Córdova, *Op Cit.*: 379). De esta forma, Calles había conseguido centralizar los hilos de la política doméstica y con ello había erradicado la amenaza del cuartelazo que vivieron los principales líderes de la Revolución como Madero, Carranza y Obregón.

Calles buscaba defender la soberanía nacional con la misma firmeza que buscaba evitar un conflicto armado con los Estados Unidos, por lo cual dejó siempre la puerta abierta a una salida negociada, consciente de que la dinámica económica y la geografía mantendrían a México ligado inexorablemente a Estados Unidos. Por ello, como válvula de escape a la crisis diplomática,

propuso someter las diferencias al arbitraje internacional justo cuando los petroleros estadounidenses se vieron envueltos en un escándalo doméstico por prácticas corruptas sobre las zonas de reservas petroleras de California. Este hecho y la presión de los banqueros acreedores de México que veían como un desastre para sus intereses un nuevo conflicto armado, permitieron que la Cámara baja del Congreso estadounidense se inclinara por la solución del arbitraje. La solución del arbitraje también fue vista con buenos ojos por los intereses británicos.

La intransigencia de los intereses petroleros que seguían creyendo que podían mantener sus privilegios en México a pesar de la nueva legislación, evitó llegar a un arreglo negociado. La opción militar se levantó una vez más como un lejana pero posible opción. "Deseando lo mejor, pero preparado para lo peor, el Gobierno mexicano hizo saber a los interesados que, en caso de un conflicto militar con Estados Unidos, las tropas mexicanas volarían los pozos petroleros antes de retirarse a zonas geográficas más adecuadas para iniciar la resistencia prolongada contra el invasor" (Meyer, 1991a: 85). El Embajador Sheffield fue llamado a consultas a Washington e intentó infructuosamente convencer a Kellog de organizar una revuelta para derrocar a Calles.

Para julio de 1927 se produjo un cambio radical en la actitud de Estados Unidos con la decisión de nombrar como nuevo embajador en México, a Dwight W. Morrow, un abogado ligado al Comité Internacional de Banqueros. Morrow tendría una misión efectiva a partir del diálogo y de la cercanía con el presidente Calles.

El Embajador Morrow consiguió mediante la negociación con Calles, lo que Sheffield, su antecesor, no había logrado con su racismo, su intolerancia y sus chantajes: un arreglo favorable para los petroleros que incluía una sentencia de la Suprema Corte de Justicia para modificar la Ley Petrolera con lo que se reconocía a perpetuidad la propiedad de los petroleros donde se hubieran realizado actos positivos. Tal como fue su compromiso con Morrow, "Calles logró que el 17 de noviembre la corte emitiera un fallo justamente en el sentido de lo acordado entre el Presidente y el embajador. El documento en cuestión tenía cuatro puntos centrales:1) los derechos de las empresas petroleras sobre el subsuelo anteriores a 1917, no eran meras expectativas, sino verdaderos derechos adquiridos, 2) la fijación de un límite a esos derechos, aunque fuera de 50 años, tenía un carácter retroactivo y, por tanto, ilegal, 3) en esas circunstancias, la negativa de las empresas a cambiar sus títulos originales por concesiones confirmatorias no era una acción ilegal y por lo mismo no podían ser sancionadas, 4)pese a lo anterior, las empresas deberían, bajo nuevas condiciones, solicitar al Gobierno mexicano el intercambio de los títulos de propiedad originales por concesiones confirmatorias" (*Ibídem*: 108). Calles sometió al Congreso el proyecto de reformas a los artículos 14 y 15 de la Ley Petrolera, mismo que fue aprobado. Las reformas entraron en vigor el 3 de enero de 1928, siendo un duro revés al proyecto original de

los constituyentes de 1917. A cambio de ese retroceso en el programa de la Revolución, Calles logró construir un nuevo entendimiento con Estados Unidos.

El Embajador Morrow, ligado a los intereses de los banqueros, fue sin duda con su inteligencia y con su influencia sobre el presidente Calles, el arquitecto del acuerdo alcanzado en materia petrolera entre México y Estados Unidos. Irónicamente, la gestión de Morrow terminó sin que pudiera resolver el problema de su propio interés: el de la deuda externa. Arnaldo Córdova da la siguiente explicación:

> "…es evidente que el principio que realmente estaba en la base de la misión de Morrow no era otro sino el que un México sin privilegios, es decir, un México al que se permitiera desarrollar pacíficamente su programa de reformas, era un campo mucho más propicio para hacer negocios, que un México sometido a la férula de los petroleros, incapaz de desarrollarse y, por lo mismo, incapaz de ofrecer nada a ninguno que no fuera precisamente un petrolero." (Córdova, *Op. Cit.*: 384).

No deja de ser curioso que la diplomacia inglesa hubiera entendido y aceptado el punto de vista mexicano, y que Estados Unidos, a pesar de la vecindad se rehusara vehementemente a aceptar algo que desde el punto de vista de los revolucionarios era inevitable, pero que como mostró Calles, era susceptible de ser negociado para evitar una guerra y alcanzar un acuerdo con Estados Unidos.

3.3. La Doctrina Estrada

Las discusiones sobre la vigencia de la Doctrina Estrada, cobraron auge en México de nueva cuenta con los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón[8], a quienes se acusó en los medios de haberla violado, como si se tratara de un mandato constitucional o de una ley divina escrita en piedra. La Doctrina Estrada debe ser entendida como un capítulo de nuestra historia diplomática que responde a una realidad que ocurrió en un tiempo y un espacio determinado. El debate sobre ella resurge en situaciones que implican cambios de gobierno fuera de los órdenes constitucionales, pero bien podemos decir que es como el Quijote de la Macha: todo mundo habla de ella, pero son muy pocos los que la han leído y más pocos los que la entienden debido a que su contenido ha sido considerado vago y difuso por connotados juristas (Sepúlveda, 1974: 76) y académicos.

La Doctrina Estrada versa sobre una de las partes más debatidas del Derecho Internacional que es la del reconocimiento de gobiernos, que dicho sea de paso, es diferente al reconocimiento de Estados. Mientras el recono-

[8] A Vicente Fox se le cuestionó el haberse reunido con los opositores cubanos y a Felipe Calderón la actitud de su gobierno frente a la destitución y expulsión del Presidente de Honduras en 2009.

cimiento de Estados opera cuando surge a la vida internacional un nuevo ente, el reconocimiento de gobiernos tiene que ver con el asentimiento de la comunidad de naciones para continuar las relaciones diplomáticas con un Estado en el que ha ocurrido un cambio de régimen en contraposición del orden legal existente al interior del propio Estado. Su propósito fue desacreditar el uso condicionado y abusivo del reconocimiento de gobiernos en las repúblicas americanas por parte de las potencias extranjeras y especialmente por parte de Estados Unidos.

El problema del reconocimiento de gobiernos ha estado presente en el Continente Americano a lo largo de la historia, teniendo su antecedente en la Doctrina Jefferson de 1792, mediante la cual el entonces Secretario de Estado norteamericano, Thomas Jefferson en un comunicado al señor Morris quien era su ministro en París, realizó el siguiente pronunciamiento sobre el establecimiento de la República en Francia: "Va de acuerdo con nuestros principios determinar que un gobierno legítimo es aquél creado por la voluntad de la nación, substancialmente declarada" (*Ibídem*: 64). En un segundo comunicado a su representante en Paris, Jefferson escribió la que es considerada la parte medular de la doctrina que lleva su nombre: "Evidentemente no podemos negar a ninguna nación ese derecho sobre el cual nuestro propio gobierno se funda: que cualquier nación pueda gobernarse en la forma que le plazca, y cambiar esa forma a su propia voluntad; y que puede llevar sus negocios con naciones extranjeras a través de cualquier órgano que estime adecuado, sea monarca, convención, asamblea, presidente, o cualquier cosa que escoja. La voluntad de la nación es la única cuestión esencial a considerar" (*Ibid*.) Estados Unidos a través de la Doctrina Jefferson expresaba su respeto al cambio de régimen decidido por el pueblo francés, y confirmaba la continuidad de relaciones diplomáticas con Francia. De este reconocimiento expreso del derecho de los pueblos a la autodeterminación, Estados Unidos se movería, al paso del tiempo, especialmente con las repúblicas americanas, hacia una posición que exigiría la efectividad del régimen y la subordinación a los intereses de sus empresarios. En 1877, el reconocimiento del régimen de Porfirio Díaz en México se dio sólo después de que el embajador estadounidense Foster confirmó que el nuevo régimen había dado muestras de que cumpliría con sus deberes y los tratados asumidos por el país. Ese cambio de actitud en la política exterior estadounidense tiene su explicación en el desarrollo y la expansión de su poderío económico y de la expansión de sus intereses económicos y comerciales en el hemisferio. Ese criterio le fue aplicado a la República Dominicana en 1903, a Haití en 1911 y a México con los gobiernos de Venustiano Carranza y Álvaro Obregón. En el camino, la Doctrina Tobar enunciada el 15 de marzo de 1907, por Carlos Tobar, Ministro de Relaciones Exteriores de Ecuador, al presentar el no reconocimiento de los gobiernos surgidos de revoluciones contra la constitución, aduciendo razones humanitarias y con la intención de evitar luchas internas que terminaban en cambios de régimen con

la consecuencia de intervenciones de potencias extranjeras bajo el pretexto de defender a sus ciudadanos, en la práctica fortaleció el reconocimiento de gobiernos como instrumento de presión en manos de Estados Unidos y las potencias europeas.

La Doctrina Estrada responde a esta situación que existía en el Continente Americano. Pero antes de realizar nuestros comentarios sobre ella, es conveniente transcribir íntegramente el comunicado que el 26 de septiembre de 1930, emitió la Secretaría de Relaciones Exteriores por instrucciones de su titular Genaro Estrada Félix[9], que a la postre se convertiría en una idea central de nuestra política exterior conocida como Doctrina Estrada, porque es este documento el que la presenta en su justo contexto.

> "Con motivo de los cambios de régimen ocurridos en algunos países de la América del Sur, el Gobierno de México ha tenido necesidad, una vez más, de decidir la aplicación por su parte, de la teoría llamada de ´reconocimiento´ de Gobiernos. Es un hecho muy conocido que México ha sufrido hace algunos años, como pocos países, las consecuencias de esa doctrina, que deja al arbitrio de Gobiernos extranjeros el pronunciarse sobre la legitimidad o ilegalidad de otro régimen, produciéndose con este motivo situaciones en que la capacidad legal o el ascenso nacional de Gobiernos o autoridades parece supeditarse a la opinión de los extraños. La doctrina de los llamados ´reconocimientos´ ha sido aplicada, a partir de la Gran Guerra, particularmente a naciones de este Continente, no así en muy conocidos casos de cambios de régimen en países de Europa, por lo cual el sistema ha venido transformándose en una especialidad para las Repúblicas latinoamericanas.
>
> "Después de un estudio muy atento sobre la materia, el Gobierno de México ha transmitido instrucciones a sus Ministros o Encargados de Negocios en los países afectados por las recientes crisis políticas, haciéndoles conocer que México no se pronuncia en sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, además de herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en la situación de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica, al decidir favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros. En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus Agentes Diplomáticos, y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares Agentes Diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente, **ni a posteriori**, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o sustituir a sus Gobiernos o autoridades. Naturalmente, en cuanto a las formas habituales para acreditar y recibir agentes y canjear cartas autógrafas de Jefes de Estado y Cancillerías, continuará usando las mismas que las hasta ahora aceptadas por el Derecho Internacional y el Derecho Diplomático." (Tomado de Osmañczyk, *Op. Cit.*: 495).

---

[9] Genaro Estrada fue Secretario de Relaciones Exteriores de 1930 a 1932 en la Administración del Presidente Pascual Ortiz Rubio. Previamente fungió como Canciller en la última parte del gobierno de Plutarco Elías Calles.

Como puede apreciarse, el comunicado emitido por la Cancillería mexicana toma en cuenta su propia experiencia histórica, su situación interna y las condiciones imperantes en el escenario internacional. Inicia destacando que es a raíz de los recientes cambios de régimen en la América del Sur, que México ha decidido pronunciarse sobre la llamada teoría del "reconocimiento de gobiernos", es decir, es el contexto internacional de su entorno como país del Continente Americano, el que motiva a la Cancillería mexicana a definir su postura ante hechos de relevancia para la convivencia entre las naciones americanas, a los que México simplemente no podía permanecer ajeno. En la toma de esa decisión, pesa enormemente el hecho citado por el comunicado de que México sufrió como pocos países, las consecuencias de esa doctrina de reconocimiento que las grandes potencias utilizan como arma de presión contra los países de la periferia capitalista. En nuestra historia, como lo hemos visto en páginas anteriores, el presidente Álvaro Obregón fue chantajeado por Estados Unidos y las potencias europeas a partir de la necesidad del reconocimiento diplomático de su gobierno. Por consiguiente, era una obligación y una necesidad de la Cancillería mexicana girar instrucciones a sus representaciones diplomáticas en la América del Sur, de la actitud que deberían asumir frente a los cambios de régimen y ante el chantaje del reconocimiento que las potencias les aplicaban.

Asimismo, el comunicado deja en claro que la teoría del reconocimiento que se venía aplicando tenía dedicatoria especial para las naciones latinoamericanas que las supeditaba a la voluntad e intereses de las grandes potencias, sin que se aplicara por igual a los países europeos. Más aún, no debemos perder de vista que el comunicado es emitido en un contexto internacional peligroso para los países periféricos, afectados ya por la Gran Depresión que causaría estragos enormes a la economía mundial y a las economías nacionales en lo individual, en un momento en el cual los intereses económicos y comerciales de Estados Unidos estaban presentes en prácticamente todos los países del hemisferio.

La instrucción a las representaciones diplomáticas fue clara y contundente, México se pronuncia en contra de los reconocimientos de gobiernos, porque la considera una práctica denigrante e intervencionista que atenta contra los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, planteados ya en la Doctrina Carranza. También se aclara que México no renuncia al derecho de Legación que es el derecho discrecional y soberano del país para enviar sus agentes diplomáticos y recibir a los de otro país, lo cual también lleva implícito el derecho discrecional del país para mantener o romper relaciones diplomáticas según convenga al interés nacional. La Doctrina Estada, a diferencia de la doctrina del reconocimiento, no califica a los gobiernos.

La Doctrina Estrada ha sido interpretada erróneamente en varias ocasiones. Por ejemplo, el 1 de diciembre de 1944 la Cancillería mexicana se vio obligada a emitir un comunicado (Osmañczyk, *Op. Cit.*) explicando que una interpretación errónea de la Doctrina Estrada ha permitido suponer, también erróneamente que, en virtud de ella, el Gobierno de México está

obligado a mantener automáticamente relaciones diplomáticas con todos los gobiernos que se constituyan. Una cosa es la doctrina del reconocimiento de gobiernos de la cual México se distancia claramente con la Doctrina Estrada por considerarla abusiva y denigrante, y otra muy diferente el derecho del país a decidir, en defensa de su interés nacional el mantener o romper relaciones diplomáticas con cualquier país, en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia, tal como lo hizo el Presidente Luis Echeverría al romper relaciones diplomáticas con el Chile del General Augusto Pinochet.

Más allá de su vaguedad, de su complejidad y de su lenguaje barroco, la Doctrina Estrada contribuyó a restar poder al reconocimiento de gobierno como instrumento de presión política en manos de Estados Unidos y las potencias europeas, razón por la cual la incorporamos como uno de los momentos trascendentes de nuestra política exterior. Para el jurista César Sepúlveda, con todos sus defectos, la Doctrina Estrada "quedó asociada a la no intervención, a la igualdad de los Estados, al respeto a la dignidad de los gobiernos extranjeros, y hasta cierto punto, significó un principio de equilibrio de las relaciones entre los países, y en última instancia, un freno para Estados Unidos" (Sepúlveda, *Op. Cit.*: 79). Por eso, vista en el tiempo y en el espacio en el cual fue enunciada, la Doctrina Estrada es una de las contribuciones más valiosas que nuestra diplomacia ha aportado tanto a nuestra política exterior como al Derecho Internacional.

Por lo hasta aquí comentado, debemos concluir que la Doctrina Estada debe entenderse en sus dos partes medulares: la propiamente doctrinaria que constituye una contribución más a las ideas emanadas de la Revolución en materia de política exterior, y la empírica que consiste en las instrucciones giradas a las representaciones de México en los países de la América del Sur, y que en consecuencia responde a un momento histórico determinado, que no limita de ninguna manera al Ejecutivo mexicano a tomar las decisiones de política exterior que considere requiere el interés nacional a partir de la guía de los siete principios establecidos en la fracción x del Articulo 89 de nuestra Constitución Política. En su parte doctrinaria, lo que reafirma es el compromiso de México y su política exterior con los principios de no intervención y del derecho de los pueblos a la autodeterminación sin injerencias externas; en su parte empírica diseña la actitud de la política exterior mexicana ante los cambios de regímenes ocurridos en un tiempo y un contexto históricos determinados. Por ello, esa actitud contenida en la parte empírica de la Doctrina Estrada no debe ser interpretada como un mandato constitucional o como una ley divina escrita en piedra, sino como la expresión de una política exterior independiente, en un momento histórico determinado.

La actitud de los gobiernos en materia de política exterior, responde al interés nacional de cada momento histórico. Ya decíamos en el primer capítulo que el interés nacional es cambiante. Con su proclamación, la Doctrina Estada, interpretando el interés nacional de México de ese momento, buscaba fortalecer el Derecho Internacional que era considerado un instrumento fun-

damental para la seguridad del país, a fin de evitar el chantaje que el reconocimiento de las potencias lleva aparejado con la clara intención de obtener ventajas y concesiones de parte del país al que se condiciona el otorgamiento de dicho reconocimiento diplomático. De esta manera, un país como México, con un poder nacional menor al poder de una potencia como Estados Unidos, a través de una estrategia de política exterior bien diseñada, lograba cubrir eficazmente a partir del Derecho Internacional, una de sus vulnerabilidades que en su momento le significó al país detener la legislación que emanada de la Revolución le permitía recobrar el control sobre su territorio y sus riquezas naturales, lo que se tradujo en un incremento de su propia seguridad y en el fortalecimiento de su soberanía. Es de destacarse que el principio de autodeterminación que apuntala la Doctrina Estrada, "fue reconocido en 1933 en la Conferencia de Montevideo y elevado a carácter de norma jurídica en la carta de Bogotá de 1948, constitutiva de la Organización de los Estados Americanos (OEA)" (Méndez Silva, 1992: 218).

Finalmente, es de destacarse que en la IX Conferencia Internacional Americana efectuada en 1948 en Bogotá, a propuesta de México, la esencia de la Doctrina Estrada se reconoció dentro del derecho de Legación: "El derecho de mantener, suspender o reanudar las relaciones diplomáticas con otro gobierno no podrá ejercerse como instrumento para obtener ventajas injustificadas conforme al Derecho Internacional, y también, que el establecimiento o mantenimiento de relaciones diplomáticas con un gobierno no envuelve juicio acerca de la política interna de ese gobierno". (*Ibídem*).

Durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX, América Latina experimentó un periodo de dictaduras militares que eliminaron de tajo procesos democráticos, perpetuando el problema de los cambios de régimen fuera del orden constitucional, que es el contexto en el que surgió la Doctrina Estrada. Culminado el periodo de las dictaduras militares mediante el restablecimiento de procesos democráticos, en el seno de la OEA cobró auge el debate sobre la necesidad de una acción colectiva para proteger la democracia en el hemisferio. Fue así que el 14 de diciembre de 1992, mediante el Protocolo de Washington se incorporaron reformas a la Carta de la OEA para proteger la democracia en el continente y prevenir rupturas del orden constitucional. La reforma más importante fue la del artículo 9 en la cual se incorporó el siguiente texto: "Un Miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado".[10] Esta reforma a la Carta de

[10] Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-56). "Protocolo de Washington". Adoptado en Washington, D.C., el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

la OEA abrió el camino al debate sobre la democracia como valor fundamental de los gobiernos americanos, aunque su "reglamentación" tardó casi una década en llegar en forma de una carta democrática cuyo objetivo sería proteger la democracia y evitar las rupturas del orden constitucional.

Casi al iniciarse el siglo XXI, los países americanos fijaron bases jurídicas para rechazar golpes de Estado que atenten contra la democracia y el orden legal establecido por los propios pueblos en uso legítimo de su derecho a la autodeterminación, mismas que dieron forma a la Carta Democrática Interamericana aprobada por aclamación el 11 de septiembre de 2001 en Lima, Perú, durante la primera sesión plenaria de la Asamblea General Extraordinaria de la OEA. Los ataques terroristas de esa mañana contra Estados Unidos, permitieron al Secretario de Estado de Estados Unidos, Colin Powell, obtener el apoyo unánime de los países americanos. En términos jurídicos, la Carta no es un tratado internacional, sino una resolución que busca proteger la democracia en el Continente. Su artículo 19, establece que la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático, constituye "un obstáculo insuperable" para la participación de su gobierno en las diversas instancias de la OEA, lo cual en la práctica significa la exclusión del Estado en cuyo seno se presente una ruptura del orden constitucional, misma que perdurará hasta en tanto la democracia representativa no sea restaurada.

La Carta Democrática Interamericana es una resolución en forma de documento, acordada por 34 estados americanos con la plena intención de preservar valores e instituciones considerados parte sustancial de la convivencia entre las naciones americanas, pues parte del hecho que los pueblos americanos tienen derecho a la democracia representativa y que es responsabilidad de los gobiernos el defenderla. Como país signatario de la Carta, México asumió una nueva actitud en su política exterior, a fin de adaptarse a la nueva realidad del hemisferio y al consenso continental para proteger la democracia con respeto pleno a los principios de no intervención y de autodeterminación que la Doctrina Estrada buscó apuntalar en una realidad que ya no existe. La Carta Democrática Interamericana considera que la democracia representativa es la base del estado de derecho sobre la que se sostienen los regímenes constitucionales de los estados que integran la OEA. Su artículo 3 presenta como elementos esenciales de la democracia representativa el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos[11], razón por la cual sus críticos la han considerado como un intento para perpetuar

[11] Carta Democrática Interamericana, Aprobada por la Asamblea General de la OEA en su vigésimo octavo período extraordinario de sesiones en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2011.

el sistema capitalista. La Carta fue invocada por última vez el 5 de julio de 2009 al presentarse la ruptura del orden constitucional que expulsó del poder a José Manuel Zelaya, legítimo presidente de Honduras. La suspensión de Honduras fue levantada 23 meses más tarde cuando 32 de los miembros de la OEA consideraron que la democracia representativa se había restaurado en Honduras, aunque Zelaya no regresó al poder. A casi una década de su aprobación, la Carta Democrática Interamericana se ha convertido en el guardián de la democracia representativa en el hemisferio americano.

3.4. La diplomacia mexicana en la Sociedad de Naciones

El nuevo entendimiento alcanzado por el presidente Plutarco Elías Calles con Estados Unidos abrió la puerta para el acercamiento de México a la Sociedad de Naciones, de la que irónicamente, Estados Unidos nunca fue miembro, a pesar de que fue uno de sus principales promotores. Así, en 1930 México solicitó a la Sociedad de Naciones se le aceptara como país observador. Más tarde, en septiembre de 1931, las potencias europeas y Japón presentaron la candidatura mexicana y nuestro país fue admitido como miembro de la Sociedad de Naciones. Sus primeros plenipotenciarios fueron Narciso Bassols y Marte R. Gómez.

México llegó a la Sociedad de Naciones en un momento en que las tensiones entre las potencias presagiaban un nuevo conflicto. Alemania había sido duramente castigada con los acuerdos de paz; Italia expandir sus colonias; la URSS buscaba recuperar los territorios perdidos con la dolorosa paz de Brest-Litovsk que le permitió salir de la guerra para iniciar la construcción del socialismo en un solo país; y Japón emergía como potencia y con necesidad de posesiones coloniales toda vez que había llegado tarde al reparto del mundo, es decir, estas potencias no estaban conformes con el *status quo*. A pesar de que en 1928 se había firmado el Pacto Bryand-Kellog mediante el cual las principales potencias renunciaban al uso de la guerra, en 1931 Japón invadió Manchuria e inició la imposición de condiciones a China. En 1934 la URSS ingresó a la Sociedad de Naciones, más que por compromiso con el derecho internacional, en busca de seguridad colectiva ante el fundado temor a una Alemania que resurgía como potencia y demandaba nuevas fronteras. En 1935 el gobierno fascista italiano de Benito Mussolini inició la conquista de Etiopía. Hitler retiró a Alemania de la Sociedad de Naciones para proceder a una economía de guerra y el consecuente rearme alemán que propiciaría en 1936 la ocupación de la zona desmilitarizada del Rhin y posteriormente junto con Italia, la intervención en la Guerra Civil española para apoyar con hombres y armas al general Francisco Franco quien derrocó al legítimo gobierno del presidente español Manuel Azaña.

En ese ambiente de inseguridad internacional que era presagio de una guerra inevitable, el 11 de febrero de 1937 el presidente Lázaro Cárdenas

nombró a Isidro Fabela, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante la Sociedad de Naciones.

En la introducción a su libro *Cartas al Presidente Cárdenas,* Isidro Fabela explica que de su plática con el presidente de México antes de salir a Ginebra para asumir sus funciones como el Representante de México ante la Sociedad de Naciones o Liga de las Naciones como también se le conocía, recibió de viva voz las instrucciones que a su entender se sintetizan en los siguientes postulados:

"I. México es y deberá seguir siendo un Estado fiel a la Sociedad de Naciones.
II. México cumplirá estricta y puntualmente el pacto de la Liga.
III. México ha reconocido y reconoce como inalienable el principio de no intervención.
IV. Como consecuencia de lo anterior, México se constituirá en todo momento que sea necesario, en defensor de cualquier país que sufra una agresión exterior de cualquier potencia.
V. Específicamente en el conflicto español, el gobierno reconoce que España, Estado miembro de la Sociedad de Naciones, agredido por las potencias totalitarias, Alemania e Italia, tiene el derecho a la protección moral, política y diplomática, y a la ayuda material de los demás Estados miembros, de acuerdo con las disposiciones expresas del pacto.
VI. El gobierno mexicano no reconoce, ni puede reconocer, otro representante legal del Estado español que el gobierno republicano que preside don Manuel Azaña.
VII. En el caso de Etiopía, México reconoce que ese Estado ha sido víctima de una agresión a su autonomía interna y a su independencia de Estado soberano por parte de una potencia imperialista. En consecuencia, la delegación de México defenderá los derechos abisinios en cualesquiera circunstancias en que sean o pretendan ser conculcados.
VIII. En términos generales, México ha sido y debe seguir siendo un país de principios cuya fuerza consiste en su derecho y en el respeto a los derechos ajenos. Consecuentemente, la representación de México en Ginebra deberá ser intransigente en el cumplimiento de los pactos suscritos, en el respeto a la moral y al Derecho Internacional y especificaciones en el puntual cumplimiento del Pacto de la Sociedad de naciones". (Fabela, 1947; citado por Serrano Migallón, 1997).

Isidro Fabela llegó a Ginebra, sede de la Sociedad de Naciones en mayo de 1937, cuando las potencias habían violado ya en repetidas ocasiones el Pacto de la Sociedad de Naciones al modificar fronteras por medio de la fuerza militar, lo que hacía inevitable una nueva guerra mundial si no se detenía su voracidad y se protegía, a partir del derecho internacional, la soberanía y la independencia de los países débiles. Como connotado jurista, Isidro Fabela tenía claro que la seguridad internacional y la seguridad de México dependían de la primacía del derecho internacional sobre la guerra ya proscrita por el Pacto Bryand–Kellog, y por el propio Pacto de la Sociedad de Naciones. Fabela había sido Oficial Mayor de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Encargado del Despacho por acuerdo de Venustiano Carranza, y había sufrido en carne propia las consecuencias de los actos imperialistas de los estadounidenses y de los ingleses, por lo que sabía que estaba en el interés nacional de México buscar evitar una nueva guerra imperialista que pusiera en riesgo la seguridad del país.

3.4.1. La defensa diplomática de Etiopía.

El primer asunto importante que el diplomático mexicano enfrentó en la Sociedad de Naciones fue un complot para excluir a Etiopía de la organización y con ello reconocer *de jure* lo que *de facto* ya había realizado la Italia de Mussolini mediante el uso de la fuerza militar: anexarse el territorio de Etiopía junto con el de Eritrea y Somalia. Las tropas italianas iniciaron la ocupación de Etiopía el 3 de octubre de 1935, en flagrante violación a los artículos 10, 11 y 12 del pacto, lo que propició que una semana más tarde, con el voto a favor de México, representado por Marte R. Gómez y Narciso Bassols, la Sociedad de Naciones aplicara sanciones a Italia de conformidad con el artículo 16 del pacto que a la letra dice:

> "Si un miembro de la Sociedad recurriere a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 o 15, se le considerará *ipso facto* como si hubiere cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del estado que haya quebrantado el pacto, y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no miembro de la Sociedad."

Este artículo 16 del pacto era la base de la seguridad colectiva y su violación constituía, sin ninguna duda, la apertura del camino hacia una nueva guerra. El Rey de Etiopía, Haile Selassie, se refugió en Europa buscando apoyo, pero lejos de encontrarlo, el 16 de julio la Sociedad de Naciones levantó las sanciones a Italia, porque en los hechos pocos países, entre ellos México, habían aplicado las sanciones acordadas por la organización.

Enterado de la maniobra que preparaba Italia para la exclusión de Etiopía de la Sociedad bajo el argumento de que ya no existía como Estado independiente, Fabela realizó consultas con el Presidente de la Asamblea, el ecuatoriano Quevedo, quien le confirmó que los europeos estaban orquestando un artificio contra Etiopía. Al abrirse la sesión el señor Kamarniski, plenipotenciario de Polonia, hizo uso de la palabra desde su asiento para plantear que Etiopía ya no existía como Estado. Al escucharlo, Fabela pidió la palabra y subió a la tribuna desde donde pronunció el siguiente discurso:

> "Acabo de escuchar la declaración hecha por el honorable representante de Polonia, con la mayor atención. Si lo he entendido correctamente, no ha hecho ninguna proposición concreta. Sin embargo como parece dar a entender que el Estado etíope ha dejado de existir, y el silencio de México podría interpretarse en el sentido de dar su conformidad a esa declaración, en nombre de mi país declaro, de la manera más enérgica, que protesto contra toda maniobra tendiente a expulsar del seno de la Sociedad de Naciones a ningún miembro de ella." (Fabela, *Op. Cit.*: citado por Serrano Migallón, 1997: 41).

Esa intervención del plenipotenciario mexicano sirvió para dejar en evidencia el complot que se había preparado para excluir de la Sociedad de Naciones al Estado etíope ocupado por las tropas de Mussolini.

Desde el exilio, el Rey de Etiopía, Haile Selassie, dirigió a Fabela un mensaje de gratitud por la defensa que realizó del Estado etíope en la tribuna de la Sociedad de Naciones, mismo que a la letra decía:

> "Excelencia. ¡Que la paz sea con vos! Raros son los corazones generosos que no temen apartar su apoyo a los pueblos sumergidos en la desgracia, cuya habilidad aleja toda amistad. Es un gran consuelo para Etiopia enterarse de la enérgica protesta de México contra los adoradores de la fuerza, y la afirmación ante los representantes reunidos en Ginebra respecto al inquebrantable deber hacia el pacto y a los derechos de los Estados miembros de la liga. El soberano legítimo del Imperio Etíope, en su nombre personal y en el nombre de su pueblo, dirigen a vuestra nación, a vuestro gobierno y vos mismo, los más vivos agradecimientos de Etiopía y el homenaje de su profundo reconocimiento (Bath, 28 de mayo de 1937. Haile Selassie I)" (*Ibídem*).

Si bien la Sociedad de Naciones fue incapaz de obligar a Mussolini a retirar sus tropas de Etiopía, la valiente y firme postura de México contribuyó a evitar que la Sociedad de Naciones legitimara acciones de fuerza que violaban el propio Pacto y que acercaban más al mundo a la guerra total. Etiopía, aunque estaba ocupada por las tropas italianas, siguió siendo un miembro de la Sociedad de Naciones con el apoyo de la diplomacia mexicana. Cuando el Estado Etíope fue desocupado al término de la segunda guerra mundial y el Rey Haile Selassie fue restaurado en el trono, viajó a México para condecorar al ex-presidente Lázaro Cárdenas y a Isidro Fabela, en agradecimiento por la valiente e intransigente defensa que la diplomacia de México hizo de Etiopía, siendo la única voz de protesta ante la ambición de las potencias y el silencio cómplice de los otros miembros de la Sociedad de Naciones.

3.4.2. La guerra civil española

El segundo evento trascendente de la diplomacia mexicana en la Sociedad de Naciones fue la defensa que Isidro Fabela realizó de la República Española por instrucciones precisas del presidente Lázaro Cárdenas.

En abril de 1931 las fuerzas progresistas españolas que conformaron la República arrasaron en las urnas a las fuerzas conservadoras, lo que propició la abdicación del Rey. La República no supo encauzar su triunfo y sus errores propiciaron que perdiera el control sobre sus propias bases. El 17 de julio de 1936, el general Francisco Franco se levantó en armas en Melilla y procedió a ejecutar a los jefes de las organizaciones obreras.

El 20 de julio de 1936, el Consulado General de México en Barcelona hizo llegar al Secretario de Relaciones Exteriores un cablegrama que daba cuenta del inicio del movimiento subversivo en esa ciudad española. El texto era el siguiente:

> "Conocimiento Relaciones comunícole madrugada de ayer iniciose Barcelona movimiento subversivo parte reducido ejército. Después alguna lucha gobierno domina situación. Consulmex." (AREM, exp. III-764-1; reproducido por Enríquez Perea, 1990).

Si bien el gobierno español fue capaz de sofocar el intento subversivo de Barcelona al conseguir la rendición de los sublevados al mediodía del propio lunes 20 de julio de 1936, se trataba de una acción que llevaría al exilio al gobierno del presidente Manuel Azaña, porque la mecha de la guerra civil ya se había encendido; los días 18, 19 y 20 de julio, la sublevación franquista fue secundada por diversas guarniciones militares de España. En respuesta a la insurrección militar, los militantes más extremistas de organizaciones entre las que según los informes del Consulado General de México en Barcelona se encontraban la Confederación Nacional de Trabajadores, la Federación Nacional Anarquista Ibérica, el Partido Obrero Unificado Marxista, la Unión General de Trabajadores, el Partido Socialista de Cataluña, entre otros, "*procedieron a la quema de todos los conventos e iglesias católicas en Barcelona, con la sola excepción de algunas como la Catedral y otros edificios religiosos que se incautó la Generalidad para destinarlos a hospitales de la Cruz Roja*" (*Ibídem*). Los excesos y los abusos no hicieron más que acentuar el rencor entre los dos bandos. En septiembre de 1936, un informe de la Embajada de México en Madrid a la Cancillería mexicana daba cuenta de la gravedad de la situación cuando apuntaba:

> "Gobierno continua haciendo grandes esfuerzos controlar organizaciones desbordadas principalmente Federación Anarquista Ibérica y Confederación Nacional de Trabajadores que en Madrid y otras ciudades han matado miles de no combatientes todos matices derechas. Rebeldes por su parte ejecutan también actos de crueldad que dan la lucha carácter verdadero exterminio." (*Ibid.*)

Con el paso de las semanas los rebeldes encabezados por el general Franco, se fortalecieron y buscaron como objetivo la toma de Madrid. Este fortalecimiento mostraba que desde el exterior recibían ayuda para sostener la lucha. En efecto, Alemania e Italia suministraban armas a los rebeldes que buscaban derrocar al legítimo gobierno de Manuel Azaña. El 14 de febrero de 1937 la guerra dio un giro con la abierta intervención de Italia en apoyo a los rebeldes. En su reporte, el Embajador mexicano De Negri informaba a la Cancillería que cuatro navíos italianos habían lanzado grandes proyectiles contra objetivos civiles en Valencia. "La intervención de Italia fascista en la Guerra Civil Española no era un hecho desconocido. Todos lo sabían; sólo que ahora era completamente descarada: Contraria a la moral y al derecho internacional. Todo el material de guerra, recursos humanos y estratégicos fueron facilitados por el régimen de Mussolini a los rebeldes franquistas" (Enríquez Perea, *Op. Cit.*: 18). Alemania también intervino y proporcionó apoyo a los rebeldes españoles, lo cual propició que en los hechos la guerra civil se convirtiera en una guerra de agresión del fascismo y del nazismo contra la República Española, situación que fortalecía las ambiciones de Hitler y Mussolini. Este panorama, que adelantaba una inevitable guerra total en Europa, resultaba alarmante para la paz y la seguridad internacionales y, por ende, para la seguridad de México.

En un informe confidencial dirigido al Secretario de Relaciones Exteriores de México y fechado en Valencia el 15 de marzo de 1937, el Embajador

Ramón De Negri realizó un magistral diagnóstico del entorno internacional en el que se debía insertar a la guerra civil española para entender lo que en realidad estaba ocurriendo en el mundo y a manera de prospectiva adelantar los escenarios que seguirían en el corto plazo. Al respecto escribió:

> "…La lucha española no es ya una guerra civil, sino una guerra internacional. No ha habido declaración alguna de guerra, por supuesto, siguiendo así la enseñanza que al mundo imperialista dio Japón, al desencadenarla sobre Manchuria sin manifestación bélica alguna; pero, de hecho, en los campos de España son beligerantes Italia y Alemania contra el gobierno legítimo de España. De esta manera el fascismo italiano y el alemán persiguen sus objetivos de dominio militar y económico del mundo, sin adquirir las responsabilidades históricas concretas que les crearía una declaración de guerra. Alemania e Italia, con una clara visión de la realidad internacional, están distribuyendo desde este momento sus tropas y adquiriendo los mejores puntos estratégicos, terrestres y navales de Europa. El Marruecos español está ya, prácticamente, en poder de Alemania. Francia, el objetivo de la próxima agresión alemana, queda encajonada con el triunfo del fascismo en España. Alemania e Italia, unidas en sus apetencias, -aunque para chocar más tarde- persiguen como objetivo final desencadenar la guerra sobre Rusia, para apropiarse Alemania de Ukrania, el granero de Europa y repartirse con Italia los campos petrolíferos de Rusia, los primeros en la producción de combustible en el mundo. Destruido el poder imperial de Inglaterra con los puntos estratégicos que en el Mediterráneo están adquiriendo, Italia y Alemania cogerán a Rusia entre su fuego de mar y tierra europeos –la identificación entre Alemania e Italia significa la caída de la Europa Central en su poder-, y el fuego de mar y tierra que el Japón pondría sobre China y el límite siberiano. Y de este modo el poder yanqui, sin el mercado chino, recibiría un golpe, mortal, que vería hundida su economía y agrandando su problema social cada día más apremiante. La ofensiva alemana e italiana en tierras de España es el primer paso importante de su marcha contra Francia, Inglaterra y Rusia.
>
> "Por primera vez en el mundo es el capitalismo el que se lanza sobre las masas, temeroso de su preparación y su cohesión, y dispuesto a ganarles terreno. La guerra de España, en consecuencia, no terminará con el triunfo de Franco ni de la república, sino con la conflagración internacional, con una lucha a muerte a la que todos los pueblos se incorporarán poco a poco, insensiblemente. El programa preciso y la habilidad política de Alemania e Italia, que cada día ganan terreno, se encuentran contestados por la ceguera de las democracias capitalistas de Europa que, cogidas entre la Revolución y el fascismo, cavan su propia tumba.
>
> "En cuanto a los países hispanoamericanos, es falso que su lejanía los ponga fuera del peligro fascista. Mercados importantes, el fascismo está tratando de ganárselos, y para esto cuenta con importantes resortes…Prepararse para el evento de una lucha en que México se verá enrolado más o menos pronto, como todos los pueblos, y estar vigilante, es indispensable en este momento para el gobernante hispanoamericano. Una batalla en el Jarama o un cañoneo en el Mediterráneo, pueden repercutir mañana mismo en México." (AREM, exp III-765-1, 4ª parte; en Enríquez Perea, *Op. Cit.*).

Como el lector podrá apreciar, el diagnóstico geopolítico que el embajador mexicano en España realizó dos años antes del inicio de la segunda guerra mundial, fue impresionantemente certero, todos los otros escenarios que pre-

vió se cumplieron uno a uno, con la salvedad del choque entre Italia y Alemania que no ocurrió nunca porque la entrada de Estados Unidos a la guerra modificó la correlación de fuerzas beligerantes. Esa fue la única variable que en el escenario europeo no previó De Negri, y que a la larga evitó el triunfo total de los fascistas.

El informe confidencial de De Negri le dejaría claro al presidente Lázaro Cárdenas que la entrada de México a la guerra era cuestión de tiempo y que como buen militar, había que empezar a planear la participación de inmediato. Incluso antes de recibir el informe de De Negri, el presidente Cárdenas tenía claridad en las implicaciones que el triunfo de los franquistas tenía para la seguridad en Europa y para la propia seguridad en México. Cárdenas sabía que España era sólo un escalón para el avance del fascismo contra las masas trabajadoras a las que su propio gobierno utilizó como la base de su fuerza y como objetivo central de sus políticas públicas. Esa situación es la que va a explicar el por qué México en una aparente contradicción con el principio de no intervención que ha sido uno de los principales pilares de nuestra política exterior a lo largo de nuestra historia, se decidió a apoyar incluso con pertrechos militares a la República Española. La prueba de estas afirmaciones la encontramos en la carta que antes de recibir el informe confidencial de De Negri, el presidente Cárdenas dirigió a Isidro Fabela, con instrucciones precisas de apoyar la causa de la República Española. En dicha carta fechada en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1937, el presidente Cárdenas le recuerda a Fabela la irreprochable lealtad internacional de México con España en su guerra civil, y lo instruye para que, de ser necesario y toda vez que México no estaba representado en el Consejo de Seguridad de la Liga de las Naciones, explicara con precisión el alcance real de la conducta internacional de México, la cual consideraba Cárdenas debía haber sido la adoptada por todos los miembros de la Liga, porque el propio estatuto de ésta hizo una clara separación entre Estados agredidos a los que los miembros en nombre de la seguridad co-lectiva, debían otorgar apoyo moral y material, y los Estados agresores a los que por seguridad colectiva debía imponerse el régimen de sanciones económicas y financieras. Al respecto, la carta decía:

> "Conviene, ante todo, hacer ver hasta qué punto la actitud de México en relación con España no se encuentra en contradicción con el principio de ´no intervención´. (…) Bajo los términos ´no intervención´ se escudan ahora determinadas acciones de Europa, para no ayudar al gobierno español legítimamente constituido. México no puede hacer suyo semejante criterio, ya que la falta de colaboración con las autoridades constitucionales de un país amigo, es en la práctica, una ayuda indirecta –pero no por eso menos efectiva- para los rebeldes que están poniendo en peligro el régimen que tales autoridades representan. (…) La ayuda concedida por nuestro gobierno al legítimo de la República española es el resultado lógico de una correcta interpretación de la doctrina de ´no intervención´ y de una observancia escrupulosa de los principios de la moral internacional que son la base más sólida de la Liga. A este respecto procede recordar que la ayuda material a que aludo, ha consistido en poner a disposición del gobierno que preside el señor Azaña, armas y parque de fabricación nacional y sólo ha acepta-

> do servir de conducto para la adquisición, con destino a España, de material de guerra de procedencia extranjera en aquellos casos que las autoridades del país de origen –conociendo al finalidad de la compra- manifiestan en forma clara su aquiescencia y den, de acuerdo con los procedimientos normales, los permisos reglamentarios." (Fabela, *Op. Cit.*).

El presidente Cárdenas interpretaba correctamente la doctrina de la *no intervención* porque efectivamente el estatuto de la Sociedad de Naciones obligaba a los miembros a apoyar al Estado agredido, que en este caso era un gobierno que legítimamente había llegado al poder con un apoyo abrumador en las urnas. Además, el conflicto español se había internacionalizado con el apoyo de los alemanes y de los fascistas italianos, y ponía en riesgo la paz y la seguridad internacional porque como bien lo advirtió el embajador de México en España, buscaba encajonar a Francia para poder atacarla y ocuparla militarmente.

En su respuesta a la carta del presidente Lázaro Cárdenas, Isidro Fabela le explicó que el gobierno de Azaña cometió un error estratégico al suscribir convenios con el Comité de Londres que, presentado a sí mismo como un Comité de No Intervención, se convirtió en un Comité de Intervención, porque contra el espíritu del estatuto de la Liga, decretó el embargo de armas para los dos bandos en guerra civil, lo que constituye una completa injerencia en los asuntos internos de España, al darle reconocimiento *de jure* a los rebeldes y ponerlos al mismo nivel que el del gobierno legítimamente constituido con la mayoría absoluta del voto popular. Pero España al aceptar acuerdos con el Comité de Londres renunció a los derechos que el estatuto de la Liga le concedía como país agredido con el apoyo de Alemania e Italia. Es decir, el error mortal de España fue aceptar "el absurdo de que la guerra es exclusivamente civil, y que por consiguiente, la Sociedad de Naciones no puede intervenir en el caso. Porque así es: el Pacto no hace referencia a las guerras civiles como una prueba de que la Sociedad de Naciones reconoce el derecho a todos los Estados de regir libremente sus destinos interiores" (*Ibídem*). El presidente Azaña justificó la decisión española con el errado argumento de que renunciaba a sus derechos previstos en el estatuto de la Liga, para limitar la guerra y tratar de evitar lo que ya era evidente, el suministro de armas a los rebeldes por parte de las fuerzas nazistas y fascistas.

En la persona de Isidro Fabela, la diplomacia mexicana atacó con sólidos argumentos jurídicos al Comité de Londres, ideado por británicos y los franceses, que era en palabras del propio Isidro Fabela[12] un error por ser una idea anti-jurídica y, anti-política que hundió al legítimo gobierno español que lo aceptó y que sacrificó a sus mismas autoras, Inglaterra y Francia porque tuvieron que aceptar como hecho consumado el rearme alemán, la ocupación de Dantzing, la conquista de Etiopía y los convenios de Munich que sacri-

[12] Estas referencias fueron hechas por Isidro Fabela durante el discurso que pronunció el 26 de julio de 1958 en la Embajada de la República Española al recibir la Orden de la Liberación de España.

ficaron a Checoslovaquia, a Hungría y a Rumania y finalmente la invasión alemana a Polonia, todo lo cual propició que la debilidad y la complicidad de Inglaterra y Francia con las violaciones de Alemania e Italia al Pacto de la Sociedad de Naciones, las llevara a enfrentar la segunda guerra mundial en condiciones más desventajosas.

Ante esta situación, Isidro Fabela informó al presidente Cárdenas que en su interpretación del estatuto de la Sociedad de Naciones, México se había quedado sólo, abandonado incluso por la propia España, en su lucha por la defensa intransigente del principio de no intervención que era lo único que podía haber salvado a Europa de una guerra total. Al referirse a las intervenciones del 22 de abril de 1937, del plenipotenciario de México en la Liga el diario parisino *La Tribune des Nations* comentó:

> "Se recordará que después de haber criticado con mucha vehemencia la política de no intervención, el gobierno republicano español acabó por admitir la conveniencia de la iniciativa francesa… Se puede consiguientemente estimar que el gobierno mexicano defiende la causa del gobierno republicano con más obstinación e intransigencia como no la han hecho los portavoces autorizados del gobierno de Valencia." (Citado por Serrano Migallón, *Op. Cit.*: 101).

A su vez, ante la crisis del derecho internacional, en Ginebra el diario especializado en asuntos internacionales sentenció:

> "…todo lo que era preciso decir como miembro fiel de la Sociedad en lo que se refiere al aspecto internacional y de los problemas de derecho que ha planteado la guerra de España, ha sido desde luego enunciado por México… el desorden, en medio del cual se desarrolla esta verdadera crisis del derecho internacional que vivimos después de algunos años es tal, que nos consideraríamos tentados de establecer este axioma: México es el único Estado miembro fiel al Pacto y respetuoso de su firma." (*Ibídem*: 103).

Esa intransigencia de México en la defensa del principio de no intervención, venía de nuestra propia experiencia histórica que nos enseñó que en la política internacional cuando el imperio del derecho deja su lugar a la guerra, los más afectados son los países débiles. De esta forma, México no sólo defendía al legítimo gobierno de España, sino que al mismo tiempo buscaba defender su propia seguridad. En contrapartida, la cobardía de Francia e Inglaterra, quienes erradamente calcularon que el transigir con las ambiciones de Hitler y Mussolini les evitaría una agresión, sólo contribuyó a que al momento en que la agresión se presentó, se encontraban ya acorraladas por la alianza Berlín-Roma pagando un precio más alto en pérdidas humanas y materiales y sufriendo una larga guerra que habrían perdido como visionariamente lo predijo el embajador mexicano De Negri, de no haber sido por la entrada de Estados Unidos a la misma.

Finalmente, de la guerra civil española resalta un hecho adicional a la brillante actuación de la diplomacia mexicana: las acciones humanitarias de México. Ante la iniciativa de mujeres mexicanas para traer a nuestro país a niños españoles víctimas de la guerra, por instrucciones del presidente Cár-

denas, entre abril y mayo de 1937 los representantes diplomáticos de México en España y Francia hicieron las gestiones para que 500 niños españoles huérfanos llegaran al puerto de Veracruz, a fin de integrarse a la sociedad mexicana. El paso siguiente sería abrir la puerta, tal como se había hecho con el líder ruso León Trotski, para recibir en México a los 807 españoles asilados en la Embajada de México en España, lo cual muestra la generosidad de un país, que en aquellos momentos, ya era respetado en Europa y en el mundo por la valentía y la justeza de su política exterior que buscaba a toda costa el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a partir de sostener la primacía del derecho internacional, pilar fundamental y estratégico para la seguridad de los países débiles ante las ambiciones expansionistas de las potencias imperialistas. México rompió relaciones diplomáticas con el régimen de Franco, las cuales serían restablecidas con el regreso de un gobierno democrático en la madre patria.

3.4.3. La invasión a Austria

La tercera gran intervención de la diplomacia mexicana en la Sociedad de Naciones ocurre como consecuencia de la invasión de las tropas de Adolfo Hitler a Austria, situación que culminaría con la anexión de ese país por parte de la Alemania nazi. Después de que la diplomacia mexicana no pudo mediar en el conflicto chino-japonés propiciado por la invasión japonesa de las ciudades chinas, por petición expresa del representante chino ante la Sociedad de Naciones, doctor Ho Chi Tsai, quien esperaba el apoyo de Gran Bretaña, Francia y Rusia, la Sociedad de Naciones se fue debilitando por la falta de visión y la cobardía de las democracias europeas para defender el pacto y aplicar sanciones contra los invasores. En un intento conciliador de las democracias europeas para evitar la guerra que ya se veía como algo inevitable, la invasión de China por parte de Japón fue analizada en noviembre de 1937 en Bruselas, en la llamada conferencia de las nueve potencias. La voz de México para defender a los pueblos agredidos no encontró apoyo en las democracias europeas. Los argumentos de su representante Primo Villa Michel, quien dio seguimiento a la conferencia por encontrarse enfermo Isidro Fabela, no encontraron respaldo alguno. De la conferencia no salió acuerdo alguno que sancionara a Japón y éste consolidó sus conquistas en China, lo cual abriría la puerta a Hitler para la invasión y anexión de Austria.

Después de las presiones de Hitler hacia el gobierno austriaco, lo inevitable ocurrió, el canciller Schusclinigg tras el fracaso de su intento de plebiscito a favor de una Austria libre y alemana, independiente y cristiana, renunció para que en su lugar fuera nombrado el 11 de marzo de 1938, como nuevo canciller, el nazi Seiss-Inquart, quien, con el respaldo de las tropas alemanas ya en territorio austriaco, anunciara que "Austria es un país del Reich alemán" (correspondencia de Isidro Fabela, citada por Serrano Migallón, *Op. Cit.*: 52). El día 14 de marzo Hitler se entrevistó en Viena con el nuevo canciller nazi de Austria y unas horas después el presidente de Austria fue desti-

tuido para confirmarse la anexión del país a Alemania. Ya en plena crisis, la Sociedad de Naciones guardó silencio ante la desaparición de Austria como estado soberano. Ante este hecho que atentaba contra la esencia del pacto, el secretario Averon ni siquiera tuvo a bien convocar al Consejo. Y ante el silencio del mundo por la desaparición de Austria como estado soberano, México, en la persona de Isidro Fabela, elevó su protesta, posición que se expresa en la carta dirigida al Secretario de la Sociedad de Naciones, misma que por su riqueza y su visión, transcribimos a continuación:

> "En vista de la supresión de Austria como Estado independiente por obra de una intervención militar extranjera, y teniendo en cuenta que hasta la presente fecha no ha sido convocado el consejo de la Sociedad de Naciones para los efectos del artículo 10 del pacto, que establece la integridad territorial e independencia política de todos los miembros, por instrucciones del gobierno mexicano tengo el honor de enviar a usted las siguientes declaraciones, con la súplica de comunicarlas a los países que forman parte de nuestra institución: la forma y las circunstancias que causaron la muerte política de Austria significan un grave atentado a la Sociedad de Naciones y a los sagrados principios del Derecho Internacional.
> "Austria ha dejado de existir como Estado independiente por obra de una agresión exterior que viola flagrantemente nuestro pacto constitutivo, así como los tratados de Versalles y San Germán, que consagran la independencia de Austria como inalienable.
> "Esa responsabilidad ha debido ser respetada, no sólo por las grandes potencias signatarias del protocolo de Ginebra de 1922 –en que declaró solemnemente que ellos respetarían la independencia política, la integridad territorial y la soberanía de Austria- sino por el mismo gobierno de Austria, ya que dichos tratados imponen a ese país, cuando menos, la obligación: de obtener el asentimiento del Consejo, tanto en lo relativo al mantenimiento de su independencia en sus fronteras actuales, como en lo que se refiere a su independencia como Estado separado, dueño absoluto, de sus decisiones (Corte Permanente de justicia internacional de La haya, resolución del 5 de septiembre de 1931).
> "En consecuencia, todo convenio o resolución que menoscabe la independencia de Austria debe considerarse como ilegal, igualmente toda agresión de cualquier autoridad cerca de un gobierno extranjero contrario a tales principios y compromisos debe considerarse como arbitraria e inadmisible por los miembros de la Sociedad de Naciones.
> "Las circunstancias de las que las autoridades de Viena hayan entregado el poder nacional al agresor, no puede servir de excusa a los agresores, ni la Sociedad de Naciones debe aceptar el hecho consumado sin enérgicas protestas y sin las reacciones indicadas en el pacto.
> "Por otra parte, las autoridades que abandonaron el poder ejecutivo no representan al pueblo austriaco que, sin duda, contempla la muerte de su patria como una tragedia; esas mismas autoridades no obraron con libertad, pues *voluntas coacta*, *voluntas non est*.
> "En consecuencia, los estados miembros de la Sociedad de Naciones no deben considerar sus actos y palabras como expresión libre y legal de la nación sometida.
> "El gobierno de México, siempre respetuoso de los principios del pacto y, consecuentemente, con su política internacional de no reconocer ninguna conquista efectuada por la fuerza, categóricamente protesta por la agresión exterior de que

> es víctima la República de Austria y declara, al propio tiempo, a la faz del mundo, que, a su juicio, la única manera de conquistar la paz y evitar nuevos atentados internacionales como los de Etiopía, España, China y Austria, es cumplir las obligaciones que impone el pacto, los tratados suscritos y los principios del Derecho Internacional; de otra manera, desgraciadamente, el mundo caerá en: una conflagración, mucho más grave que la que ahora se quiere evitar, fuera del sistema de la Sociedad de Naciones." (Fabela; citado por Serrano Migallón en *Ibídem*: 53-54).

Pero de nueva cuenta, México fue el único miembro de la Sociedad de Naciones en expresar su protesta, lo que ni siquiera pudo hacer en la tribuna de la organización puesto que el tema nunca fue llevado al consejo como debió ocurrir de conformidad con el propio pacto. Asimismo, es de destacarse la claridad de los diplomáticos mexicanos sobre la inevitabilidad de una conflagración de mayores proporciones a las que las democracias europeas quisieron evitar legitimando las conquistas de los Estados autoritarios quienes a la postre desatarían la segunda guerra mundial.

3.5. Lázaro Cárdenas y la expropiación petrolera

A su llegada a la presidencia de la República, Lázaro Cárdenas encontró en la política de buena vecindad (*New Deal*) del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, una oportunidad para resolver asuntos pendientes en la relación bilateral. La soberanía mexicana sobre el Istmo de Tehuantepec, estaba lastimada por los compromisos contraídos con Estados Unidos mediante el artículo VIII del Tratado de la Mesilla de 1853. El segundo párrafo de dicho artículo concedía a los Estados Unidos el derecho de transportar por el Istmo de Tehuantepec por medio de sus agentes y en valijas cerradas, mercancías libres de pago de impuestos. Asimismo, permitía el paso de los ciudadanos estadounidenses sin ningún tipo de pago y sin necesidad de pasaportes ni cartas de seguridad. Peor aún, el cuarto párrafo del citado artículo permitía el paso de tropas y municiones cuando fueran con la intensión de ser enviados de una parte del territorio de Estados Unidos a la otra parte.

La operación del Canal de Panamá y la nueva estrategia estadounidense para fortalecer su seguridad y el control de las relaciones interamericanas, permitieron al presidente Lázaro Cárdenas recuperar el control total de la soberanía sobre el territorio nacional. El medio para hacerlo fue la negociación del tratado Castillo Nájera-Hull[13], suscrito el 13 de abril de 1937, en la ciudad de Washington, D.C. entre el Canciller estadounidense Cordel Hull y el enviado mexicano Francisco Castillo-Nájera, y cuyo artículo 1 dice a la letra:

> "Se deroga el Artículo octavo del Tratado de Límites celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, en la ciudad de México, el treinta de diciembre de mil ochocientos cincuenta y tres."

---

[13] Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América por el que se deroga el artículo 8º del Tratado de Límites celebrado el 30 de diciembre de 1853.

De esta forma, el primer triunfo de la diplomacia cardenista fue la recuperación de la soberanía en el Istmo de Tehuantepec, empeñada con Estados Unidos desde 1853 por efectos del tratado de La Mesilla. Precisamente por esta buena relación entre ambos países, la decisión que once meses después tomara Cárdenas para expropiar la industria petrolera cayó en Washington como una sorpresa.

El decreto de expropiación de la industria petrolera, emitido por el Presidente Lázaro Cárdenas, fue la decisión del Estado mexicano que cerró favorablemente para los intereses nacionales el capítulo de controversias jurídicas y diplomáticas entre México y Estados Unidos originado con el artículo 27 de la Constitución Política de 1917. Varios autores lo consideran el momento culminante del nacionalismo revolucionario. Pero la decisión tomada por el presidente de México no provino de un proyecto de gobierno para despojar a los petroleros de lo que el presidente Calles les había reconocido, sino como la única salida que el presidente de México encontró ante el desacato y la rebeldía contra las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que incurrieron las compañías petroleras. Así pues, más que un despojo, lo que el presidente Cárdenas hizo con la expropiación petrolera, fue un acto de soberanía, que de paso reivindicó el espíritu con el cual los constituyentes de 1917 redactaron el Artículo 27 constitucional, otorgándole a la nación la propiedad originaria sobre el suelo y el subsuelo del territorio nacional.

La expropiación petrolera, tuvo su origen en un problema laboral entre el Sindicato Único de Trabajadores Petroleros y las compañías petroleras. El día 3 de noviembre de 1936, el sindicato envió el contrato colectivo de trabajo para su firma. Dos innovaciones fundamentales se incluían en dicho contrato, la reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales y el pago de salario íntegro al trabajador en caso de enfermedad. Después de cuatro meses y medio de negociaciones, las compañías petroleras no aceptaron el contrato colectivo de trabajo por lo que el 17 de mayo de 1937 el Sindicato Único de Trabajadores Petroleros las emplazó a huelga, misma que estalló el día 28 de mayo, dejando paralizada la industria y el tránsito ante la falta de combustible. Debido a esta circunstancia que afectaba a la economía nacional y al país, el día 3 de junio el presidente Lázaro Cárdenas sugirió a los representantes de las dos partes en conflicto, que en un término de 24 horas, presentaran propuestas con el ánimo de alcanzar un acuerdo.

En defensa de los intereses de sus agremiados, el día 7 de junio el sindicato presentó una demanda contra las compañías petroleras en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, ante lo cual la Junta designó una Comisión Pericial con la encomienda de evaluar y conocer las condiciones económicas de las compañías petroleras a fin de determinar su capacidad de elevar los salarios y mejorar las condiciones laborales de sus trabajadores. Dos días más tarde el 9 de junio, a petición del propio presidente Cárdenas quien les ofreció una resolución justa al conflicto laboral, los trabajadores petroleros en huelga reanudaron labores.

El día 3 de agosto la Comisión Pericial presentó el dictamen que resultó de su estudio, el cual señalaba que la situación económica de las compañías petroleras sí les permitía atender la demanda de aumento salarial presentada por el Sindicato Único de Trabajadores Petroleros. No obstante, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje tardó en emitir su fallo en el litigio lo que motivó que el 8 de diciembre los trabajadores realizaran un paro de labores en protesta. El día 18 de diciembre, la Junta emitió su fallo a favor del sindicato, el cual incluía el aumento salarial, el mejoramiento de las condiciones laborales y el pago de salarios caídos por 26 millones de pesos. Las compañías petroleras que no estaban dispuestas a aceptar el fallo, recurrieron a la Suprema Corte de Justicia y el día 29 de diciembre presentaron una demanda de amparo contra el fallo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al iniciar el año de 1938 el conflicto laboral entre el sindicato y las compañías petroleras entró en su etapa crítica, obligando al presidente de la república a tomar medidas extremas. El día 3 de marzo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ratificó el fallo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y en consecuencia negó el amparo a las compañías petroleras. Ese mismo día el presidente Lázaro Cárdenas se entrevistó con los representantes de las compañías petroleras para conminarlos a acatar el fallo del máximo tribunal del país. En un afán conciliador, el presidente Cárdenas volvió a sostener reuniones con los representantes de los petroleros los días 6 y 7 de marzo, en las que no sólo no se llegó a ningún acuerdo, sino que los representantes de las compañías petroleras fueron insolentes con el propio presidente de la República. Más aún dirigieron una campaña dentro y fuera del país que buscaba revertir las acciones legales de las autoridades mexicanas que los afectaban, pretendiendo con ello crear un enclave imperialista, lo que lesionaba seriamente la dignidad y el interés nacional de los mexicanos.

Ante la rebeldía de las compañías petroleras la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje como medida extrema para solucionar el conflicto laboral entre sindicato y compañías petroleras, emite un fallo que da por rescindido el Contrato Colectivo de Trabajo, con lo cual los trabajadores quedaron liberados de sus obligaciones con las compañías petroleras. Ese día sería histórico para el país porque a las 22 horas, en un mensaje a la nación transmitido por todas las estaciones de radio, el presidente Lázaro Cárdenas, dio a conocer que ante la intransigencia de las compañías petroleras y su negativa a someterse a las leyes mexicanas, procedía a expedir el decreto expropiatorio cuyo artículo 1, dice a la letra:

> "Se declaran expropiados por causa de utilidad pública y a favor de la nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros-tanque, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de la Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S.A., Compañía Naviera de San Cristóbal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía, S. en C. Peen Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standard Oil Company of México, Compañía

> Mexicana el Agwi, S.A., Compañía de Gas y Combustible Imperio, Consolidated Oil Company of México, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabalo Transportation Company, Clarita, S.A., y Cacalilao, S.A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera." (Decreto de Expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938).

Si bien el presidente Cárdenas reactivó el espíritu de la Revolución que no sólo se había interrumpido sino que incluso se había revertido con el presidente Calles y los gobiernos del "maximato", la expropiación petrolera que llevaría al país de nueva cuenta a un conflicto con Estados Unidos y las potencias europeas, como ya lo mencionamos, no tuvo su origen en la política de masas del cardenismo sino en la prepotencia y la intolerancia de las compañías petroleras que erróneamente calcularon que podían poner de rodillas no sólo al presidente de la República sino a los trabajadores y a las instituciones nacionales. Tal como lo mencionó el presidente Cárdenas la noche del 18 de marzo de 1938 en su discurso a la nación, la rebeldía de los petroleros no le dejó otra opción al gobierno que aplicar la Ley de Expropiación para hacer respetar las leyes mexicanas y para impedir daños incalculables a la economía y a la industria nacionales. Al respecto, Cárdenas mencionó en su mensaje lo siguiente:

> "Es evidente que el problema que las compañías petroleras plantean al Poder Ejecutivo de la nación con su negativa a cumplir la sentencia que les impuso el más Alto Tribunal Judicial, no es un simple caso de ejecución de sentencia, sino una situación definitiva que debe resolverse con urgencia. Es el interés social de la clase laborante en todas las industrias del país la que lo exige. Es el interés público de los mexicanos y aun de los extranjeros que viven en la República y que necesitan de la paz y de la dinámica de los combustibles para el trabajo. Es la misma soberanía de la nación, que quedaría expuesta a simples maniobras del capital extranjero, que olvidando que previamente se ha constituido en empresas mexicanas, bajo leyes mexicanas, pretende eludir los mandatos y las obligaciones que les imponen autoridades del propio país." (Tomado de "General Lázaro Cárdenas", Cuarta edición, *Voz Viva de México*, UNAM, México, 1988).

El día 19 de marzo se creó el Fondo de Cooperación Nacional para reunir los fondos para pagar las indemnizaciones a las compañías expropiadas. Las muestras de solidaridad de los mexicanos de todos niveles para aportar para cubrir las indemnizaciones fueron asombrosas. El día 23 de marzo más de cien mil personas se congregaron en la ciudad de México para demostrar su respaldo al presidente Cárdenas. El día 7 de junio de 1938 el presidente expidió el decreto que dio vida a Petróleos Mexicanos, empresa que inició operaciones el día 20 de julio.

La expropiación petrolera fue congruente con la defensa de la soberanía y con el interés nacional, aun a costa de iniciar un nuevo conflicto internacional con las potencias que siempre habían defendido sus intereses petroleros en

México. Las compañías que habían realizado campañas dentro y fuera del país en busca de preservar sus privilegios, le apostaron a la desestabilización del régimen e incluso promovieron un boicot internacional para que nadie comprara el petróleo mexicano. Al respecto, el historiador Lorenzo Meyer señala:

> "El rumor de una inminente represalia militar por parte de Estados Unidos y Gran Bretaña no dejó de circular con insistencia en los primeros días. El presidente se vio obligado a salir al paso de los rumores esparcidos por las compañías petroleras y los alarmistas. En sus discursos se percibe claramente un esfuerzo por restaurar la calma y la confianza: la expropiación aseguró, no significa el caos, ni habría peligro de una invasión armada." (Meyer, 1966).

Y en esto último, el presidente Lázaro Cárdenas tenía razón, porque los reportes que las representaciones diplomáticas y consulares de México en Europa le hacían llegar sobre la inminencia de la guerra, le permitían utilizar esa circunstancia de tiempo para contrarrestar las vulnerabilidades del país en materia de poder nacional. Al interior del país, el presidente Cárdenas enfrentó algunas manifestaciones contrarias a la expropiación y un intento de rebelión en San Luis Potosí, encabezado por el cacique Saturnino Cedillo, conocida en la historiografía mexicana como la rebelión cedillista, misma que si bien era del agrado de las compañías petroleras, fue aislada y sofocada sin mayores problemas. Ante ello, Cárdenas se vio en la necesidad de reorganizar el control del país a partir de la reorganización del propio Partido Nacional Revolucionario que había sido fundado en 1929 como un partido de cuadros dirigentes, el cual fue transformado en Partido de la Revolución Mexicana con una estructura de masas que incluyó los siguientes sectores: obrero, campesino, popular y militar. Además de la política de masas que fomentó la creación de grandes organizaciones sociales como la poderosa Confederación de Trabajadores de México creada en 1936, en los años posteriores a la expropiación petrolera el partido sería el instrumento político utilizado por el presidente Cárdenas para impulsar su programa de reformas y para controlar el país a partir del control de los sectores que lo integraban; la poderosa Confederación Nacional Campesina, sería fundada hacia finales de 1938.

También en el escenario interno, el gobierno de Cárdenas tuvo la habilidad para que las demandas de amparo contra el decreto de expropiación petrolera, tuvieran un largo camino procesal que le permitió ganar tiempo ante los reclamos de estadounidenses, ingleses y holandeses, y que al mismo tiempo permitió que Petróleos Mexicanos fuera tomando el control de la industria petrolera nacional. La disputa en los tribunales mexicanos, es decir, el control jurídico interno de la expropiación, se alargó hasta 1940 cuando la resolución de la Suprema Corte confirmó el derecho a la expropiación petrolera. Para entonces, la guerra mundial ya había iniciado y la seguridad nacional de Estados Unidos era más importante que la defensa de intereses decimonónicos de los petroleros.

Si bien la expropiación petrolera fue un acontecimiento inesperado que tomó por sorpresa a las compañías petroleras y a sus cancillerías a las cuales

puso en pie de guerra con México, la respuesta de Gran Bretaña y Estados Unidos, dos de los principales países afectados, si bien provocó un conflicto con México como no se había tenido desde los años de la lucha armada y la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no provocó una respuesta de bloque como ocurrió con las reclamaciones o con el artículo 27 constitucional. A diferencia de Estados Unidos, Gran Bretaña y Holanda tuvieron una actitud intransigente. En la evaluación de los riesgos, seguramente la política de "Buena Vecindad" (*New Deal*) que sustituyó a la del "Gran Garrote" (*Big Stick*), así como la agresividad de los regímenes totalitarios europeos y del Japón, pesó en la decisión tomada por el presidente Cárdenas.

En el Departamento de Estado, la agresividad del Sr. Cordel Hull, se contraponía a la política de Roosevelt hacia Latinoamérica, y chocaba con la actitud de Daniels, el Embajador de Estados Unidos en México. Al respecto, Lorenzo Meyer menciona lo siguiente: "En opinión del embajador norteamericano, los **big investors** que operaban en México desearon que Roosvelt hubiese empleado la fuerza armada en 1938; igualmente hubiese sido de su agrado la implantación de un gobierno fascista y aun la anexión". (Meyer, *Op. Cit.*: 105).

Por su parte, el Secretario de Estado norteamericano Cordel Hull, pretendió apoyar las demandas de los petroleros para que se les indemnizara de inmediato o se les devolvieran las propiedades, pero el gobierno de Cárdenas nunca entró al juego de la devolución de las propiedades ni de la indemnización por la riqueza del subsuelo. Además, la política del *Buen Vecino* del presidente Roosevelt y la presencia de un embajador visionario como Josephus Daniels fueron también factores que contribuyeron a que esta vez el Departamento de Estado no asumiera la defensa decimonónica de los intereses petroleros en México. "Daniels vio en el programa reformista del gobierno mexicano –incluida la expropiación- el medio de dar un mayor poder de compra a las grandes mayorías y convertir a México en un vecino estable y en un buen cliente de Estados Unidos. … El embajador Daniels trató de convencer tanto al presidente Roosevelt como al Departamento de Estado, que era casi imposible que Cárdenas diera marcha atrás" (*Ibídem*: 111-112). En un convulsionado escenario internacional en el cual, Alemania, Italia y Japón preparaban sus planes expansionistas, mientras que Estados Unidos buscaba fortalecer y dar un nuevo sentido a las relaciones interamericanas por su propia seguridad ante la inminencia de una nueva guerra mundial, los intereses nacionales y la seguridad de Estados Unidos pesaron más que los intereses de los petroleros afectados con la expropiación.

A su vez, Gran Bretaña y Holanda apoyaron con todos los recursos a su alcance a las compañías petroleras. "El gobierno inglés, dirigido entonces por los conservadores de Neville Chamberlain, dio su apoyo incondicional a El Águila. Su cancillería hizo saber a México en tres notas diplomáticas recibidas entre abril y mayo de 1938, que la Ley de Expropiación de 1936 había sido empleada arbitrariamente y exigió la devolución de los bienes de su

compañía. México negó al gobierno de Su Majestad Británica todo derecho a protestar en nombre de una empresa que legalmente era mexicana" (*Ibid.*: 118). Ante el conflicto, ambas cancillerías tomaron la decisión de retirar a sus respectivos embajadores y se rompieron las relaciones diplomáticas entre ambos países.

El gobierno de Cárdenas no sólo manejó con astucia política y jurídica la expropiación petrolera frente a las potencias extranjeras, sino que fue capaz de superar el boicot contra las exportaciones de plata y ante todo, fue capaz de manejar a la industria petrolera la cual a la postre se convertiría en un pilar fundamental del desarrollo económico del país.

El 10 de septiembre de 1938 durante la inauguración del Congreso Internacional contra la Guerra, el presidente Lázaro Cárdenas pronunció un discurso que pasaría a la historia como la Doctrina Cárdenas (Ver Osmañczyk, *Op. Cit.*: 492). En ese discurso, Cárdenas presentó el principio de Derecho Internacional según el cual en el Continente Americano los derechos de los extranjeros y los autóctonos son iguales. Este principio había sido sostenido por Carranza durante la Revolución pero sin poder hacerlo efectivo. El presidente Cárdenas, al realizar la expropiación de la industria petrolera sin una intervención estadounidense como la desplegada durante la Revolución por el Artículo 27 constitucional, logró finalmente derrotar y desterrar de México la política estadounidense de utilizar el poder del Estado para defender los intereses de sus nacionales de manera ventajosa sobre los nacionales mexicanos. De ahí que la puesta en práctica de este principio de igualdad ante la ley de los derechos de nacionales y extranjeros haya sido conocida internacionalmente como la Doctrina Cárdenas.

La solución definitiva a la expropiación petrolera con la compañía *Standard Oil*, la más renuente de todas las afectadas, se dio el 1 de octubre de 1943, cuando se acordó un pago de 30 millones de dólares para las compañías que todavía no habían sido indemnizadas. Si bien durante los primeros meses posteriores a la expropiación petrolera, debido al boicot en su contra México tuvo como única opción de mercado de exportaciones petroleras a Alemania, la entrada de México a la guerra al lado de los aliados, desbrozó el camino para la reanudación de las relaciones diplomáticas con la Gran Bretaña, con lo cual se suspendieron las ventas de petróleo a Alemania y se reanudaron las ventas a los ingleses.

Capítulo IV. La Participación de México en la Segunda Guerra Mundial

Lázaro Cárdenas era el presidente de México el 1 de septiembre de 1939, cuando estalló la segunda guerra mundial. Para México, el estallido de la guerra no fue una sorpresa, porque sus delegados ante la Sociedad de Naciones y sus diplomáticos en Europa, habían estado informando en sus reportes a la Cancillería mexicana la inevitabilidad del conflicto ante la errada política de Francia e Inglaterra en la Sociedad de Naciones, pero ante todo por la agresividad imperialista de Alemania, Italia y Japón que buscaban ampliar sus territorios. Cárdenas sabía años antes del inicio del conflicto, que éste era inevitable.

Al estallar la guerra, fiel a su tradición pacifista México declaró su neutralidad, la cual se rompió como consecuencia de los ataques de submarinos alemanes a buques petroleros mexicanos. La participación de México en la guerra del lado de los aliados fue una participación dual: militar con un escuadrón expedicionario de la Fuerza Aérea Mexicana que luchó junto con las tropas estadounidenses para liberar a las Filipinas de la ocupación japonesa; civil a partir de un programa de trabajadores migratorios que permitió a Estados Unidos cubrir la emergencia que se presentó en sus campos agrícolas ante la falta de mano de obra que ocasionó la transferencia de trabajadores a las industrias de guerra y el reclutamiento de tropas para luchar en los frentes de batalla en Europa y en el Pacífico.

En este periodo, la diplomacia mexicana tuvo una gran actividad; en la defensa y promoción de sus intereses México tuvo un activo y destacado papel en la Conferencia de Dumbarton Oaks de la que emergieron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como en la Conferencia de Chapultepec en la que los países americanos trataron los asuntos de la guerra y la paz, y en la propia Conferencia de San Francisco que redactó la Carta de las Naciones Unidas.

4.1. De la neutralidad al estado de guerra con las potencias del Eje

El 1 de septiembre de 1939, las tropas de Hitler invadieron Polonia. Dos días más tarde, la Gran Bretaña y Francia ya en condiciones desfavorables declararon la guerra a Alemania. El 17 de septiembre, las tropas soviéticas penetraron en la parte oriental de Polonia, que de esta forma quedó dividida entre Alemania y la Unión Soviética; la segunda guerra mundial había comenzado.

Al estallar la segunda guerra mundial, el presidente Cárdenas a partir del claro diagnóstico de que se trataba de un conflicto entre potencias imperialistas que se estaban repartiendo de nueva cuenta el mundo, decidió mantener al país alejado del conflicto armado, por lo que el día 4 de septiembre de 1939 anunció la neutralidad de México a partir del siguiente argumento:

> "La nación entera se une conmigo para lamentar profundamente el hecho de que un grupo de grandes Estados, por una circunstancia u otra, haya recurrido a la lucha armada para buscar la solución de sus diferencias, sobreponiéndose así a la violencia al imperio de la ley y la justicia.
> Ante el estado de guerra existente y a fin de fijar y dar a conocer la actitud de nuestro país en el actual conflicto, el gobierno que presido declara su resolución de permanecer neutral en la contienda, sujetando su conducta a las normas establecidas por el Derecho Internacional y a los preceptos contenidos en los Tratados vigentes que determinan al respecto, tanto las obligaciones de México como las de los beligerantes.
> México, en este grave momento, al reafirmar su convicción jurídica sobre el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, leal al espíritu de solidaridad continental, ofrece a todo llamado participar en todo esfuerzo que tenga por objeto restablecer la paz, limitar la extensión de las hostilidades o disminuir siquiera los estragos de la destrucción y de la muerte."[14]

La declaración de neutralidad de México presentada por el presidente Lázaro Cárdenas, constituye una continuación de las principales ideas de la Revolución en materia de política exterior. México había intentado hasta el límite de sus posibilidades diplomáticas en la Sociedad de Naciones, la supervivencia del imperio del derecho sobre el conflicto, pero había fracasado en esa tarea porque las potencias europeas optaron por el juego del poder sobre la primacía del derecho internacional; la relatividad del poder internacional de México en la Sociedad de Naciones fue muy inferior a la estatura moral de su diplomacia.

Pero Gran Bretaña y Francia por sus propios errores habían permitido que Alemania, Italia y Japón fortalecieran su poderío en los años previos al estallido formal de la guerra, lo cual las había puesto en condiciones más difíciles para defenderse de la agresión de los gobiernos totalitarios. Estados

---

[14] "Declaración del presidente de la República del 4 de septiembre de 1939". *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: septiembre de 1939-agosto de 1940*, pp. 33-34.

Unidos también se mantuvo neutral con una política exterior aislacionista influenciada por las ideas de John Quincy Adams de mantenerse libre de enredos con otros países fuera del continente y a partir de los suministros a los países beligerantes fortaleció su economía y su complejo militar industrial. Su entrada a la guerra sería determinada por el avance alemán en Europa occidental; su interés nacional requería evitar el triunfo del nazi-fascismo porque ante un triunfo del militarismo totalitarista, tendría que enfrentarlo al igual que Gran Bretaña y Francia, en condiciones desventajosas. Por ello, la entrada de Estados Unidos en la guerra era inevitable. El motivo fue el cobarde ataque japonés a la flota estadounidense del Pacífico, lo cual abriría la posibilidad de una invasión japonesa directamente a las costas de California o, bien, a través de México. Este escenario obligó a México a prepararse para una posible invasión japonesa en busca de atacar a Estados Unidos tanto por sus costas del Pacífico como por tierra a través de México. Ante estas circunstancias el ingreso de Estados Unidos a la guerra arrastraría inevitablemente a México; el ingreso mexicano a la segunda guerra mundial era solamente cuestión de tiempo. El ataque japonés a Pearl Harbor en Hawaii el 7 de diciembre de 1941, fue el evento que acabó con la política aislacionista (Crunden, 1995: 373) de Estados Unidos.

En ese entrampado geopolítico, no fue sorprendente que en apoyo a Estados Unidos por el ataque japonés a Pearl Harbor, México rompiera relaciones diplomáticas con Japón el 8 de diciembre de 1941. En la prensa nacional del día 9 de diciembre se informaba:

> "El Gobierno de México ante el conflicto entre Estados Unidos y el Japón, y de acuerdo con las resoluciones de la Convención de Cancilleres de la Habana, resolvió y así lo notificó al Ministro de Japón en México Sr. Miura, que México rompe sus relaciones diplomáticas con ese país." (*Diario de Yucatán*, 9 de diciembre de 1941, primera plana).

La prensa mexicana citaba la declaración que realizó el Secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, después de la reunión de consulta que tuvo con el presidente de la República, de la que destacaba lo siguiente:

> "Sin previa declaración de guerra y precisamente cuando un Embajador de Japón se encontraba en Washington sosteniendo conversaciones diplomáticas con las altas autoridades norteamericanas en el Departamento de Estado, las fuerzas japonesas procedieron al bombardeo de Manila y de las Islas Hawaii, agrediendo en sus posesiones a Estados Unidos y contrayendo así ante la Historia, la responsabilidad de los acontecimientos que se avecinan y que vienen a extender dolorosamente la conflagración que aflige a la humanidad. El Gobierno de México, que desde los principios de la actual contienda defendió con energía el espíritu de positiva solidaridad que lo une a los demás Gobiernos del Continente, se ha enterado con la más profunda emoción de estos hechos, que constituyen una nueva violación de los principios fundamentales del derecho de gentes, por una de las potencias agrupadas dentro del frente de las dictaduras totalitarias en contra de las Democracias del Mundo.

> Con la solemnidad que corresponde a la gravedad de las circunstancias, México declara que su conducta se ajustará inflexiblemente a los postulados de la justicia y del honor que hasta hoy ha mantenido sin vacilaciones. En tal virtud, cree conveniente recordar, fiel a las resoluciones adoptadas en las Juntas de Cancilleres de La Habana, que uno de esos postulados es de que cualquier agresión contra alguna nación del Hemisferio, será juzgada por nuestro país como una agresión contra su propia soberanía." (*Diario de Yucatán*, 9 de diciembre de 1941).

Precisamente por el punto referente a defensa colectiva ante una agresión, el Ministro japonés Sr. Miura, preguntó al Canciller Ezequiel Padilla si la suspensión de relaciones debía ser entendida como una declaración de guerra a Japón por parte de México, a lo que respondió que la decisión mexicana de romper relaciones diplomáticas con Japón, no debería ser interpretada como una declaración de guerra, por lo que la neutralidad de México continuó prevaleciendo.

Tres días más tarde el 11 de diciembre de 1941, México rompió relaciones diplomáticas con Alemania e Italia. De esta forma, al suspender sus relaciones diplomáticas con las potencias del Eje Berlín-Roma-Tokio, México en realidad estaba tomando partido por los países aliados; su entrada a la guerra era ya inevitable. El *casus belli* lo proporcionaron los submarinos alemanes que en mayo de 1942 hundieron los buques petroleros mexicanos Potrero del Llano y Faja de Oro.

Resuelto el problema creado con la expropiación petrolera, México se convirtió en un abastecedor de petróleo de Estados Unidos. El día 13 de mayo de 1942, el buque petrolero mexicano Potrero del Llano que navegaba con dirección norte en las costas de Florida, fue atacado y hundido por un submarino alemán, muriendo 14 de sus 35 tripulantes. Al día siguiente, a través de la legación de Suecia que representaba los intereses mexicanos ante las potencias del eje, México entregó una nota diplomática de protesta ante el artero ataque a una embarcación civil sin mediar una declaración de guerra. En dicha nota, ponía un plazo de 7 días para que se indemnizara al país por el hundimiento del buque petrolero, o de lo contrario consideraría la existencia de un estado de guerra. Esta exigencia se expresaba en el siguiente párrafo de la nota:

> "Si para el próximo jueves 21 México no ha recibido del país responsable de la agresión una satisfacción completa, así como las garantías de que les serán debidamente cubiertas las indemnizaciones por los daños y perjuicios sufridos, el Gobierno de la República adoptará inmediatamente las medidas que exige el honor nacional." (ANSFAEM: 8).

No hubo respuesta alguna de parte de Italia y Japón y la cancillería alemana no recibió la nota. En lugar de una respuesta, en una actitud agresiva y cobarde el día 20 de mayo un submarino alemán atacó el buque petrolero mexicano Faja de Oro, que regresaba al puerto de Tampico procedente de Nueva York. El buque fue hundido frente a las costas de Florida, muriendo 8 de los 36 tripulantes.

El día 22 de mayo el presidente Ávila Camacho se reunió con el gabinete para evaluar la situación y preparar la petición para que la Cámara de Diputados decretara el estado de guerra con las potencias del Eje Berlín-Roma-Tokio. Seis días más tarde el 28 de mayo de 1942, compareció ante la Cámara de Diputados para solicitar la aprobación de la iniciativa de ley en la cual se declaraba al país en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón. En su mensaje ante el Congreso, Ávila Camacho manifestó lo siguiente:

> "México, que tras de expresar su simpatía por la causa del pueblo chino, se había opuesto a la guerra de Etiopía y había tendido su mano desinteresada y amiga a España Republicana; México, que protestó contra la anexión de Austria y contra la ocupación de Checoslovaquia; México, que condenó la violación de la neutralidad de Noruega, de Holanda, Bélgica y del Gran Ducado de Luxemburgo, así como a las campañas contra Grecia, Yugoslavia y Rusia, levantó también su voz contra el ataque a Pearl Harbor y a Manila. Y leal al espíritu de los compromisos adquiridos en las conferencias de Panamá y de La Habana, rompió desde luego sus relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón. …
>
> El 13 de mayo, el ataque vino. No decidido y franco sino desleal, embozado y cobarde, asestado entre las tinieblas y la confianza absoluta en la impunidad. Una semana más tarde se repite el atentado. Frente a esta reiterada agresión, que vulnera todas las normas del Derecho de Gentes y que implica un ultraje sangriento para nuestra patria, un pueblo libre y deseoso de mantener sin mancha su ejecutoria cívica, no tiene más que un recurso: El aceptar valientemente las realidades y declarar que a partir de esta fecha existe un estado de guerra entre nuestro país y Alemania, Italia y Japón. Estas palabras, estado de guerra, han dado lugar a interpretaciones tan imprevistas que es menester precisar detalladamente su alcance. Desde luego, hay que eliminar todo tipo de confusión. El estado de guerra es la guerra. Sí, la guerra con todas sus consecuencias; la guerra que México hubiera querido proscribir para siempre de los métodos de la convivencia civilizada, pero que en casos como el presente y en el actual desorden del mundo, constituye el único medio de reafirmar nuestro derecho a la independencia y de conservar intacta la dignidad de la República." (ANSFAEM: 8-9).

En su mensaje a la nación transmitido en cadena nacional por radio, el 30 de mayo de 1942, el presidente Manuel Ávila Camacho explicó que el camino de la diplomacia fue cerrado por la agresividad de las potencias del Eje y que en consecuencia existía un estado de guerra con ellas:

> "México en la actual contienda guerrera se ha abstenido de todo acto de violencia y no ha escatimado ningún esfuerzo para mantenerse alejado del conflicto; que no obstante, las potencia del Eje han cometido reiterados actos de agresión en contra de nuestra soberanía; que agotadas las gestiones diplomáticas, es imposible dejar de reconocer y de proclamar, sin menosprecio del honor nacional y de la dignidad de la Patria, la existencia de un estado de guerra y por lo tanto se decreta que el país se encuentra en estado de guerra con Alemania, Italia y Japón..." (Tomado de la página electrónica de la SEDENA: www.sedena.gob.mx).

Es importante destacar que fiel a su tradición pacifista y a los principios de la Doctrina Carranza, México no estaba declarando la guerra a las potencias del

Eje, sino que únicamente estaba formalizando una situación de guerra que se le había impuesto con el hundimiento de sus buques petroleros y que no podía ser ignorada porque se trataba de una agresión militar no provocada. Una vez declarado el estado de guerra, aviones mexicanos bombardearon a un submarino alemán en las costas de Tampico. A pesar del patrullaje de la fuerza aérea sobre las costas mexicanas del Golfo de México, el 26 de junio submarinos alemanes hundieron a los buques Tuxpan y Choapas. El día 27 de junio fue torpedeado el buque Oaxaca y finalmente el 4 de septiembre un submarino alemán hundió al buque mexicano Amatlán. No se registrarían ya nuevos incidentes militares hasta que el 24 de julio de 1944, los cerca de 300 integrantes del Escuadrón 201 salieron rumbo a Estados Unidos para iniciar su entrenamiento antes de partir rumbo a las Filipinas para participar en el frente de batalla contra Japón.

4.2. Participación militar mexicana en la guerra: el Escuadrón 201

El 30 de mayo de 1942, el H. Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presidencial que declaraba el estado de guerra con las potencias del Eje; México había sido forzado a entrar a una guerra mundial que buscó detener con todos los medios a su alcance en la Sociedad de Naciones.

Con la entrada de México a la segunda guerra mundial, se suprimieron las garantías individuales consagradas en la Constitución Política, mediante decreto aprobado por el H. Congreso de la Unión el mismo día 30 de mayo de 1942.

El ataque japonés a la flota estadounidense del Pacífico tuvo un efecto terrible para la seguridad de Estados Unidos, al grado de que dejó descubierta su costa occidental, la cual al igual que la frontera sur quedaron vulnerables ante una potencial invasión japonesa. Ante esa potencial amenaza, si bien se crearon las Comisiones México-Americana de Defensa Conjunta y de Defensa Continental (ANSFAEM: 10) y se apoyó a México para la compra de armas y equipo militar, los Estados Unidos pretendieron instalar una base militar en Baja California ante lo cual se opuso tajantemente el gobierno mexicano.

En respuesta a la pretensión estadounidense, el presidente Ávila Camacho creó la Región Militar del Pacífico que agrupó a todas las fuerzas militares en ese litoral poniendo al mando al más probado nacionalista de los militares mexicanos, al mismísimo general Lázaro Cárdenas. La Región Militar del Golfo fue encomendada a otro ex-presidente: el general Abelardo L. Rodríguez.

A medida que la guerra continuó, la participación militar mexicana en misiones fuera del territorio nacional se hizo inevitable. En consecuencia, por vez primera en su historia, el país autorizó la salida de tropas mexicanas para combatir en una guerra. El honor recayó en la Fuerza Aérea ya que por razones logísticas era recomendable la participación de todo un Escuadrón. Fue así que en julio de 1944, "el general Manuel Ávila Camacho solicitó el apoyo de la Fuerza Aérea Mexicana para que participara activamente en el

Pilotos del Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Mexicana

conflicto armado, aun cuando no había sido requerido el concurso de México. Se formó entonces un grupo de perfeccionamiento que se trasladó a los Estados Unidos de América para recibir entrenamiento.

"El personal de esa unidad fue seleccionado entre los pilotos y mecánicos de la Fuerza Aérea, del Estado Mayor, del Cuerpo Médico y de Comunicaciones del Ejército y del personal civil habilitado como armeros de materiales de guerra. Este destacamento militar lo integraron 38 pilotos, cuatro oficiales de diferentes armas y 249 soldados de tierra de todas las armas y servicios del ejército." (*Ibídem*: 11).

El día 21 de julio de 1944 el presidente Ávila Camacho pasó revista a los miembros del Escuadrón 201 de la Fuerza Aérea Mexicana y el día 24 partieron por ferrocarril rumbo a la base militar de *Major´s Field*, Texas, para someterse a entrenamiento especializado antes de partir al frente de batalla.

El 29 de diciembre de 1944, el Senado autorizó el envío del Escuadrón 201 a apoyar la liberación de Filipinas. "El Escuadrón 201 quedó conformado por dos grupos: Un grupo de vuelo y un grupo de tierra. El primero estuvo integrado por 42 oficiales y 98 elementos de tropa y el segundo, por cinco oficiales y 144 elementos de tropa; el Escuadrón de Pelea, quedó integrado por 30 pilotos y 18 aeronaves Thunderbolt P-47" (*Ibid.*: 17). El Escuadrón que adoptó como mascota a Pancho Pistolas, el personaje de Walt Disney, salió el 27 de marzo de 1945 de Pittsburg, su último punto de entrenamiento en Estados Unidos, rumbo a las Filipinas a donde llegó el 1 de mayo de 1945.

El Escuadrón 201 operó de manera autónoma en el frente de batalla en las Filipinas con la misión de bombardear blancos japoneses a partir de lo cual no sólo se facilitó el avance de la infantería norteamericana sino que se salvaron muchas vidas de los soldados estadounidenses. Entre sus múltiples misiones destaca el bombardeo a Formosa que de acuerdo al testimonio del teniente piloto aviador Amadeo Castro Almanza implicó 14 horas de vuelo de ida y vuelta a muy baja altura para no ser detectados. "Al Escuadrón se le acreditaron cincuenta y nueve misiones de combate de las cuales cuarenta y cinco fueron efectivas con un alto porcentaje de impactos en el área del

blanco, sumando un total de 1,290 horas de vuelo" (*Idem*.: 22). Cinco de sus pilotos, perdieron la vida en el cumplimiento de su deber. Al firmarse la rendición incondicional de Japón después de los bombardeos nucleares a Hiroshima el 6 de agosto y a Nagasaki el 9 de agosto de 1945, el personal del Escuadrón 201 recibió la condecoración de la Liberación de las Filipinas y regresó a la base militar de *Clark Field* en territorio estadounidense, desde donde sus integrantes fueron repatriados a México, llegando a la capital del país el 18 de noviembre de ese año.

Al entregar al presidente Manuel Ávila Camacho la bandera mexicana que portó el Escuadrón 201, su comandante Coronel piloto aviador Antonio Cárdenas Rodríguez mencionó las siguientes palabras que dan cuenta de la contribución mexicana a los aliados que liberaron al mundo del terror del totalitarismo de las potencias del Eje Berlín-Roma-Tokio, que fue mucho más que la participación de esta heroica fuerza expedicionaria:

> "Es necesario que el pueblo de México sepa que la Fuerza Aérea Expedicionaria, compuesta por un grupo de mando, un escuadrón de pelea y un grupo de reemplazos, fue soportada económicamente y en todos sentidos, desde su primer entrenamiento en los Estados Unidos hasta la participación en la propia guerra, por el Gobierno de México y cobijada también bajo su propia bandera, cuyos colores pasearon decorosamente en el teatro del Pacífico. Muchos pensarán o pensaron que la participación de México en la guerra, fue muy pequeña comparada con la de los países grandes y fuertes, sin tomar en consideración que el esfuerzo sólo es tasable, si se valoriza el espíritu que lo alimenta a la proporción de energías de donde emana. El Gobierno de México, amparado en esta medida, podrá decir con satisfacción que México dio cuanto pudo y quizá más, porque todo el mundo sabe que para resolver los problemas de sus vecinos y aliados desatendió en buena parte sus campos, desamparando sus industrias, y protegió sus costas en los momentos más críticos, afectó su economía nacional y por último envió soldados a los frentes." (*Id*.: 26).

En efecto, la contribución mexicana a la lucha contra los países del Eje, no fue sólo militar, una parte fundamental fue la participación de miles de braceros mexicanos que se trasladaron a Estados Unidos a cultivar y atender los campos agrícolas y los empleos que dejaron quienes se fueron a los frentes de batalla.

4.3. La participación civil mexicana en la guerra: el Programa Bracero

La entrada de Estados Unidos a la segunda guerra mundial ocasionó que miles de hombres se alistarán en las fuerzas armadas. Además, la creciente producción de la industria armamentista había estado absorbiendo fuerza de trabajo en detrimento de los campos agrícolas, ya que ofrecía salarios más altos. Ambas situaciones afectaban notablemente la producción agrícola ya que los granjeros empezaron con crecientes problemas para sembrar el campo y recolectar sus cosechas por la falta de mano de obra. La única opción viable para abatir la demanda de trabajadores agrícolas y cubrir esa necesidad, era la utili-

zación de los campesinos mexicanos. Aprovechando que México había declarado ya estado de guerra con las potencias del Eje, el Departamento de Estado se acercó al gobierno de México para solicitarle su apoyo en la solución de la emergencia agrícola por falta de trabajadores. Un acuerdo para exportar temporalmente mano de obra a los campos agrícolas estadounidenses, resolvería la emergencia estadounidense y traería un beneficio económico a los campesinos mexicanos. Así, el 4 de agosto de 1942, los presidentes de México, Manuel Ávila Camacho y el de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, instituyeron el Programa Bracero que funcionó desde 1942 hasta 1964, periodo durante el cual alrededor de cuatro millones y medio de trabajadores temporales mexicanos se trasladaron a los campos agrícolas estadounidenses para cultivarlos y levantar las cosechas. La mayoría de esos trabajadores altamente calificados en trabajos agrícolas, se concentraron en los estados de Texas y California.

Por la parte mexicana, el acuerdo bilateral que puso en marcha el Programa Bracero, fue firmado por Ernesto Hidalgo representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores y por Abraham J. Navas representante de la Secretaría del Trabajo, en tanto que por la parte estadounidense lo hicieron Joseph F. McGurk, Consejero de la Embajada de Estados Unidos en México, John Walker funcionario del Departamento de Agricultura y David Mecker, Director Adjunto del *War Farming Operations*.

El acuerdo establecía que los trabajadores temporales mexicanos no serían incorporados a ninguna actividad militar; que no sufrirían discriminación de ningún tipo; que sus gastos de transportación de México a Estados Unidos y los de su posterior repatriación a México serían pagados por los patrones; que las condiciones de hospedajes serían saludables, teniendo acceso a servicios de salud sin costo para ellos al igual que los trabajadores agrícolas nativos; que no se harían deducciones a sus salarios; que no se emplearían por ningún motivo a menores de 14 años; y que sólo serían empleados en la agricultura. Los centros de reclutamiento fueron establecidos en Ciudad Juárez y Chihuahua.

Bajo el Programa Bracero, entre los años de 1942 a 1964 el gobierno de Estados Unidos emitió 4, 580,000 contratos para trabajadores mexicanos, destacando el hecho de que en promedio anual, únicamente 27,145 trabajadores mexicanos obtuvieron la residencia (Verduzco, 2005: 25). Si bien el programa no fue la causa directa de la migración masiva de mexicanos hacia Estados Unidos, si estimuló la entrada indocumentada de aquellos campesinos que no fueron seleccionados y que por ende no obtuvieron el ansiado permiso temporal de trabajo.

En 1942 el Embajador de Estados Unidos en México reconoció como aporte, "la cooperación del Gobierno mexicano que permite a sus nacionales emigrar temporalmente a Estados Unidos para recoger nuestra producción agrícola" (Marentes, 2010). De esta forma, México realizaba una contribución atípica, pero esencial para que Estados Unidos centrara todas sus fuerzas en la guerra contra los países del Eje.

El Programa Bracero fue pensado originalmente como un programa temporal para hacer frente a las necesidades que la guerra imponía a la economía estadounidense, pero se extendió 19 años más hasta diciembre de 1964. Los braceros además de trabajar fundamentalmente en el campo, lo hicieron también en otras actividades como el ferrocarril e incluso en actividades domésticas y de servicios, lo que ocurría según testimonios de los propios braceros, sobre todo en fines de semana.

Los primeros diferendos aparecieron cuando varios braceros se quejaron de abusos y discriminación por parte de los patrones. Además, al terminar la guerra, Estados Unidos encontró en el Programa Bracero una vía de suministro de mano de obra barata que hacía más competitiva su economía. Por su parte, el gobierno mexicano temía que la aparición de una recesión económica pudiera provocar repatriaciones masivas con consecuencias desastrosas para la economía nacional.

Con los braceros mexicanos la agricultura de los Estados Unidos se convirtió en la más productiva del mundo. La secuela del programa fue la cultura de la migración mexicana a Estados Unidos en busca de mejores salarios.

4.4. De la Conferencia de Chapultepec a la Conferencia de San Francisco

Al acercarse el fin de la segunda guerra mundial, convocados por Estados Unidos, 45 países aliados, México incluido, se reunieron del 1 al 22 de julio de 1944 en el balneario de Bretton Wood, New Hampshire para analizar los problemas monetarios y financieros a los que habría que hacer frente una vez terminada la guerra. Esta fue la primera gran conferencia internacional que se encargaba de preparar el camino hacia un orden internacional de posguerra. De la conferencia surgieron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Las comisiones encargadas de su construcción fueron presididas respectivamente por Harry White y el célebre economista John Maynard Keynes. Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda de México, presidió la comisión que se encargó de estudiar los proyectos conexos a los dos organismos financieros internacionales. México propuso que el Banco Mundial fuera llamado Banco de Fomento y Reconstrucción y que su misión no se centrara en la reconstrucción de Europa exclusivamente, sino en apoyar a largo plazo el desarrollo de los países menos favorecidos. La propuesta del nombre no fue aceptada, pero en cambio la comisión que presidió Keynes si retomó la propuesta mexicana de que el Banco Mundial se convirtiera en una institución que financiara no sólo la reconstrucción de Europa sino también los proyectos de desarrollo de los países más atrasados.

La parte política del nuevo orden internacional de posguerra, lo decidieron las potencias aliadas quienes se reunieron en la capital estadounidense del 21 de agosto al 7 de octubre de 1944 en la finca de Dumbarton Oaks donde se elaboraron las primeras propuestas de una nueva organización que sustituyera a la Sociedad de Naciones, y cuya idea había surgido de la carta

del Atlántico de 1941, la Conferencia de Moscú de 1943 y la Conferencia de Teherán de 1943. En la primera parte de la Conferencia de Dumbarton Oaks, Estados Unidos, la URSS y Gran Bretaña trataron los problemas de la guerra con Alemania, en tanto que en la segunda fase Estados Unidos, Gran Bretaña y China, analizaron los asuntos de la guerra contra Japón. La Conferencia fue relevante porque de ella salió el proyecto que fue punto de partida de la Conferencia de San Francisco que redactó la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. "Desde el 31 de octubre de 1944, o sea cuatro meses antes de la Conferencia de Chapultepec, la Cancillería mexicana había transmitido a los Estados autores (China, Estados Unidos, Gran Bretaña y Unión Soviética) del proyecto de constitución conocido con el nombre de ´Propuestas de Dumbarton Oaks´ un estudio amplio y bien documentado que, como conclusión, incluía veintiocho sugerencias concretas tendientes a mejorar dicho proyecto y a ponerlo más de acuerdo con los anhelos de solidaridad e igualdad que tanto se habían reiterado durante el periodo de la guerra" (Marín Bosch, 1984: 34). La fecha de la convocatoria a la Conferencia de San Francisco se decidió en la Conferencia de Yalta, Crimea, efectuada del 4 al 11 de febrero de 1945 entre el presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt; el Primer Ministro de Gran Bretaña, Winston Churchill; y el líder soviético José Stalin.

Por su parte, los países americanos, convocados por México, se reunieron en el Castillo de Chapultepec, en la Ciudad de México, del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945 para analizar y coordinar sus posiciones ante la proximidad de la Conferencia de San Francisco. En esta Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz, también conocida como Conferencia de Chapultepec participaron todos los países americanos con excepción de Argentina, país que tampoco tomó parte en la Conferencia de *Bretton Woods*, debido a que fue neutral durante casi toda la segunda guerra mundial. La Conferencia de Chapultepec confirmó que Estados Unidos dejaba atrás su tradicional aislacionismo para convertirse en el principal actor de la política mundial, con una clara vocación universalista en defensa de sus intereses en una nueva era, lo cual significaba que el pensamiento panamericanista se acercaba a su fin. Los países latinoamericanos, en cambio, buscaban que la democracia política se viera acompañada de una democracia económica que contribuyera a superar el subdesarrollo latinoamericano.

El documento más importante emitido por la Conferencia de Chapultepec fue la Declaración de México de 1945, el cual contenía 17 principios básicos de la comunidad americana. Los principios incluyeron la inviolabilidad del territorio de los países americanos, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la guerra de agresión en cualquiera de sus formas, pero sobre todo el principio noveno en el que se estableció que la agresión a un Estado americano, constituye una agresión a todos los Estados de América. Este principio fue el que dio origen al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

La Conferencia de San Francisco convocada por las cuatro potencias reunidas en Dumbarton Oaks, inició el 25 de abril y concluyó el día 26 de junio de 1945 cuando los 51 países participantes como miembros originarios, México incluido, firmaron la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, la cual entró en vigor el 24 de octubre de 1945. Los trabajos de la Conferencia se dividieron en cuatro comisiones supervisadas por un Comité Ejecutivo compuesto por 14 países, incluidas las cinco potencias vencedoras de la guerra (China, Francia, Estados Unidos, Reino Unido y la URSS), Australia, Canadá, Checoslovaquia, Chile, Irán, México y Yugoslavia.

Al analizar la propuesta de Dumbarton Oaks, el interés nacional de México dictaba la necesidad de cambios que, sin embargo, serían difícilmente aceptados por los países europeos y por el propio Estados Unidos. Las potencias vencedoras no estaban dispuestas a realizar una plena democratización de las relaciones internacionales y menos del órgano que en la nueva Organización, se encargaría de tomar las decisiones sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. "Creía el Gobierno mexicano, que el proyecto debía reformarse, para dar a la Asamblea más facultades que las mínimas que éste le otorgaba, y que debían reducirse las que se asignaban al Consejo de Seguridad; proponía un medio democrático para designar a los miembros no permanentes del Consejo y que en vez de miembros permanentes (las grandes potencias victoriosas) fueran semipermanentes. Pedía también que la membrecía fuera universal y obligatoria, aun y cuando aceptaba que en ese momento no se incorporara a los países vencidos" (Torres, 1991: 65). En la Conferencia de Chapultepec el gobierno mexicano se dio cuenta de que varias de sus ideas sobre la nueva Organización serían detenidas al interior del propio sistema interamericano por Estados Unidos, quien se perfilaba como el líder del nuevo orden internacional y que por ende debía tener una visión universalista, acorde a sus nuevos intereses.

Al iniciarse la Conferencia de San Francisco, los cuatro gobiernos invitantes presentaron una enmienda conjunta al documento acordado en Dumbarton Oaks, misma que reforzaba el dominio reservado (Castañeda, 1956) de los estados, que en el proyecto original era sólo una excepción, con lo cual cambiaba radicalmente el carácter de la Organización proyectada previamente, ya que el reforzamiento implicaba, tal como lo explicó Foster Dulles, el portavoz de las cuatro potencias invitantes, que la Organización no penetraría en la vida interna de sus miembros, sino que trataría con sus gobiernos. Aunque el principio de no intervención y el del dominio reservado de los estados son similares, lo cual lleva fácilmente a identificarlos como sinónimos y en consecuencia a la confusión jurídica, tienen una diferencia radical de fondo; la no intervención se refiere a la injerencia indebida de uno o varios estados en los asuntos de otro, en tanto que el dominio reservado de los estados se refiere a la jurisdicción doméstica como limitación a la actividad de los organismos internacionales. De ahí que México, al apoyar el proyecto original, lo hiciera claramente con la sugerencia de que la Corte

Internacional de Justicia resolviera en caso de duda sobre si una materia pertenecía o no pertenecía al dominio reservado de los estados. México sin embargo también modificó su posición original y terminó apoyando la enmienda propuesta por las cuatro potencias. México justificó su posición de la siguiente manera:

> "La delegación de México recuerda al Comité que la no intervención constituye uno de los principios esenciales del sistema interamericano y que tal sistema fue formalmente consagrado después de una larga discusión en la reciente Conferencia de Chapultepec. Esto no quiere decir que la organización internacional no alcanzará una autoridad y un prestigio suficientes para poder intervenir aun en aquellos dominios que pertenecen normalmente a la competencia nacional del Estado. Por esta razón, la delegación de México desea apoyar el texto de los gobiernos invitantes…" (Citado por Jorge Castañeda en *Ibídem*).

En el fondo del debate estaba el temor de darle a la Organización un poder tal que al facultarla para tomar acciones al interior de los estados miembros, que aún en nuestros días siguen sujetas al dominio reservado a los estados, o lo que es lo mismo, a la jurisdicción interna de los estados como la protección de los derechos del hombre, se revivieran las causas subyacentes de la guerra, que era el tema de fondo que pretendía resolverse.

La delegación de México intentó que el principio de no intervención, tal como México lo entiende porque sufrió en carne propia varias intervenciones de potencias extranjeras a lo largo de su historia, fuera incorporado a la Carta de la Organización. La propuesta mexicana presentada en sus observaciones mínimas al proyecto decía: "Ningún Estado tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos interiores o exteriores de otro". Pero esta propuesta mexicana que si bien fue respaldada por los países latinoamericanos, fue cuestionada por los países europeos quienes consideran que hay intervenciones lícitas e ilícitas, por lo que fue desechada. El jurista y diplomático mexicano Jorge Castañeda de la Rosa consideró que "la sugerencia de México no fue aceptada, debido, en el fondo, a que el principio de la no intervención no tiene para los países europeos el mismo sentido y alcance que tiene en el sistema interamericano. Era, pues, difícil que se aceptara una fórmula tan absoluta y radical como la que proponía México" (*Ibid*.: 91). Al final, el principio de no intervención, tal como se le concibe en el sistema interamericano, no quedó incorporado adecuadamente en la Carta de la ONU, toda vez que la prohibición a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados, tal como se estipula en el Artículo 2, párrafo 7 de la Carta, es para la Organización y en ningún momento para sus miembros, es decir, lo que prevaleció en la Carta fue el dominio reservado de los estados. Y si bien el propio párrafo aclara que este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII que contempla las acciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, también especifica

que ninguna disposición de la Carta obligará a los Miembros a someter los asuntos de su jurisdicción interna a procedimientos de arreglo conforme a la propia Carta de la ONU.

México y el grupo latinoamericano aceptaron en San Francisco, una Carta que al final de cuentas era fiel reflejo del realismo político de una nueva era en las relaciones internacionales que dejaba un mundo dividido en dos modos de producción antagónicos. El grupo latinoamericano fue partidario, considerando que de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad cuatro eran potencias extra-continentales, de que la solución pacífica de los conflictos regionales se atendiera en las organizaciones regionales, sin que ello significará en absoluto negar la autoridad de la organización internacional, ni las facultades exclusivas del órgano ejecutivo de la ONU para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El resultado fue el artículo 51 de la Carta, que permite el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de la ONU, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Esta posición latinoamericana en San Francisco, se vio materializada posteriormente en el TIAR, en el cual su artículo 2 establece claramente que toda controversia que surja entre estados americanos, será resuelta mediante los procedimientos de solución pacífica vigentes en el sistema interamericano, antes de referirla a las Naciones Unidas.

Capítulo V. Internacionalización de la Política Exterior de México

La era de la segunda posguerra está marcada por el bipolarismo en las relaciones internacionales con el liderazgo de los Estados Unidos de América en el llamado bloque capitalista o "mundo libre" y por el de la Unión Soviética en el llamado bloque socialista o "mundo comunista". Pero ni el bloque capitalista era un mundo libre porque el colonialismo quedó validado al interior de la ONU con el Comité de Administración Fiduciaria mediante el cual las potencias capitalistas legitimaron sus ambiciones e intereses colonialistas, ni los países de economía centralmente planificada podían denominarse comunistas en ninguno de los sentidos del sistema que defendió Carlos Marx. No obstante, la existencia de dos modos de producción antagónicos y los cambios del orden internacional de posguerra, hicieron necesario que México fuera más allá de su vecindario regional en la defensa y promoción de sus intereses en temas diferentes a la seguridad, con lo cual la política exterior mexicana inició paulatinamente una participación más activa en la palestra mundial, lo que para efectos de este libro denomino como su internacionalización, es decir, a un proceso en el cual el país entendió que los acontecimientos que ocurrían más allá de sus fronteras en zonas alejadas geográficamente, tendrían un impacto en su seguridad, en su economía y en el modo de vida de la nación mexicana.

Desde el inicio de la posguerra hasta principios de los ochenta la economía mexicana se basó en un modelo de desarrollo económico orientado al mercado doméstico, esto es, un modelo de desarrollo hacia adentro cuya dinámica no requiere en su lógica de un activismo internacional. Concomitante a este factor, encontramos que el bipolarismo en las relaciones internacionales y la *guerra fría* que la acompañó, propiciaron un escudo que permitió blindar al sistema político mexicano monopartidista autoritario, de los ataques externos. La lucha teórico-ideológica en las relaciones internacionales ayudó a que el país exportador de la democracia, nuestro vecino del norte, entendiera que por su propia seguridad, no había por qué

cuestionar el autoritarismo político de su vecino del sur en tanto era un factor de estabilidad y seguridad en su propia frontera.

Lo que para efectos de este trabajo denomino la internacionalización de la política exterior mexicana se dio en dos etapas. La primera está asociada a la lucha mexicana por la paz y la seguridad internacionales, lo cual explica el hecho de que la política exterior mexicana dedique sus esfuerzos primero a la propia región del hemisferio americano y posteriormente a la lucha por el desarme ante la amenaza de la *guerra fría* y la carrera armamentista entre Estados Unidos y la Unión Soviética. La segunda etapa, ocurre en la década de los setenta como consecuencia del derrumbe del colonialismo y del crecimiento de los países de la periferia capitalista también denominada como "Tercer Mundo". Desde 1961 se creó al interior del sistema de Naciones Unidas con oposición de las potencias coloniales, el Comité Especial para la Realización de la Declaración sobre el Otorgamiento de la Independencia a los Pueblos Coloniales, también conocido como "Comité D". Antiguas posesiones coloniales fueron ganando paulatinamente su independencia, varias a base de movimientos armados como en el caso de las colonias portuguesas. El 2 de noviembre de 1972, la Asamblea General de la ONU con el voto en contra de EUA, Francia, Reino Unido, Portugal y Sudáfrica, aprobó una resolución en la que se afirmaba que el mantenimiento del colonialismo constituía una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Esas transformaciones en la palestra internacional fueron las que propiciaron en la política exterior de México un activismo internacional sin precedentes en busca de un nuevo orden económico internacional y de una democratización de las relaciones internacionales que permitiera un quiebre en los desiguales términos de intercambio comercial entre los países industrializados y los países del Tercer Mundo, temas ambos que afectaban sensiblemente los intereses de México, porque perpetuaban la pobreza de la mayoría de los habitantes del planeta, incluida la de millones de mexicanos. Particularmente el presidente Luis Echeverría entendió esta nueva realidad internacional y desde el inicio de su administración estuvo más alerta de lo que ocurría en el mundo, pero con la decisión de convertirse en un activo actor del nuevo orden internacional que demandaban los intereses del tercer mundo en el cual se incluía a México. Esta actitud quedó ilustrada en su primer informe de gobierno cuando mencionó lo siguiente:

> "En los próximos lustros, México deberá asumir un papel más relevante en el orden internacional. (…)Nunca hemos pretendido constituirnos en líderes de nadie, excepto de nuestro propio destino. Nos agrupamos activamente con el Tercer Mundo y, en especial, articulamos esfuerzos liberadores con América Latina. Su lucha es también la nuestra y debemos coordinar acciones para romper las relaciones de dependencia y acceder al pleno desarrollo. Aislados somos débiles, unidos a las mayorías se acrecienta nuestra viabilidad de progreso. Éste es el camino elegido para lograr nuestras metas." (Echeverría Álvarez, Luis. Segundo Informe de Gobierno; en SRE, 1990: 19-20).

Esta lectura del escenario internacional, es la que explica el surgimiento de una política exterior activa con el cual se consolida la internacionalización de nuestra política exterior. México entendió que ante las nuevas circunstancias internacionales, era viable contrarrestar el poder de las potencias capitalistas mediante la suma del poder de los países en desarrollo, lo que permitiría llevarlos a acuerdos favorables en los foros y organismos internacionales. Balancear mediante acuerdos internacionales lo que era muy desfavorable a México en términos de poder, es lo que motivó a nuestra política exterior a un activismo sin precedentes en los asuntos internacionales en defensa del interés nacional y en la consecución de nuestros objetivos. Los siguientes, son momentos trascendentes de la internacionalización de la política exterior mexicana.

5.1. La diplomacia mexicana en las relaciones interamericanas

La historia de las relaciones interamericanas no puede explicarse al margen de la Doctrina Monroe mediante la cual los Estados Unidos cerraron la puerta del Continente Americano a la intervención de otros países de fuera del continente, al tiempo que se autoerigieron como el poder máximo en las Américas, con el derecho a realizar cuantas intervenciones fueran necesarias para la defensa de sus intereses. México como ningún otro país americano, fue víctima de las intervenciones estadounidenses en su territorio, razón que explica en buena medida la defensa intransigente de México de los principios de no intervención, autodeterminación de los pueblos y solución pacífica de las controversias. En la historia del continente encontramos que la idea bolivariana presentada en el Congreso de Panamá en 1826, para que los países latinoamericanos quedaran ligados por una ley común que fijara sus relaciones externas, no sólo fracasó, sino que fue sustituida por el panamericanismo que se originó en la Doctrina Monroe.

El término panamericanismo fue introducido por el diario neoyorquino *Evening Post* el 5 de marzo de 1888, en un artículo sobre los preparativos para la realización de la I Conferencia Internacional Americana que se efectuó en Washington del 2 de octubre de 1889 al 19 de abril de 1890, con la idea de crear la Unión Panamericana. A pesar de que la Conferencia mediante la que Estados Unidos impulsó la idea de crear una Unión Aduanera que no tuvo eco en los países americanos, creó la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas con sede en Washington, misma que sería remplazada por la Unión Panamericana creada en Buenos Aires en julio de 1910, durante la IV Conferencia Internacional Americana. En total se celebrarían diez conferencias internacionales americanas; la X Conferencia realizada en Caracas, Venezuela del 1 al 28 de marzo de 1954, elaboró y aprobó la Declaración Anticomunista en cuyo debate México expresó argumentos contrarios e incluso se abstuvo en la votación que la aprobó. Se proyectó una onceava conferencia para efectuarse en 1959 en Quito, pero ya no se llevó a cabo.

Estados Unidos utilizó el panamericanismo como la punta de lanza para controlar el Continente Americano siguiendo el pensamiento de la Doctrina Monroe y del Destino Manifiesto, lo cual propició varios desencuentros con México. En respuesta a ello, la diplomacia mexicana apoyó decididamente varias acciones tendientes a fortalecer el sistema interamericano, especialmente desde la segunda guerra mundial. Como país con un poder nacional relativamente menor al de su poderoso vecino del norte, México buscó crear un código que regulara jurídicamente la conducta y las relaciones entre los países americanos, incluida la de Estados Unidos, porque a través de ese código de conducta multilateral la diplomacia mexicana buscaba contrarrestar sus vulnerabilidades y la débil posición negociadora con su poderoso vecino del norte en el plano bilateral. Dicho de otra forma, México buscaba apuntalar su propia seguridad en la seguridad colectiva. La diplomacia multilateral se convirtió entonces en un instrumento fundamental para la promoción y defensa de los intereses nacionales mexicanos en el mundo.

En los hechos, el surgimiento de Estados Unidos como potencia mundial, debilitó el espíritu panamericanista que había sido forjado a la luz de un aislamiento del Continente Americano de las disputas y conflictos militares extracontinentales, porque hizo más grande el abismo entre las dos Américas. Debido a que Estados Unidos se convirtió en el principal actor de la política de poder mundial, sus intereses se extendieron por todos los rincones del planeta. Aunado a ello, su enfrentamiento con la Unión Soviética, propició que las repúblicas latinoamericanas buscaran distanciarse de conflictos extracontinentales propios de una política de lucha por el poder que se transformó en el conflicto Este-Oeste y que en muchos casos era ajena a sus intereses nacionales. Al respecto, el Embajador Jorge Castañeda, uno de los grandes diplomáticos mexicanos, concluyó en 1956 lo siguiente:

> "El panamericanismo se ha convertido en uno de tantos elementos de la política internacional de Estados Unidos, en un instrumento para vincular a América Latina en la persecución de sus objetivos políticos extracontinentales. En la medida en que nuestros pueblos se ven obligados a perseguir fines que no son propios sino ajenos, niegan su propia vocación y pierden paulatinamente su independencia." (Castañeda, 1995: 228).

Precisamente por ello, al promover la cooperación económica para atender sus problemas de desarrollo, México y América Latina optaron entonces por un panlatinoamericanismo a través del cual las repúblicas latinoamericanas pudieran, a partir de la cooperación para el desarrollo, apoyarse unas a otras aprovechando su identidad cultural y de sus problemas similares.

La más trascendente de las diez conferencias internacionales americanas, fue la IX Conferencia Internacional Americana efectuada en Bogotá del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948, que contó con la participación de todos los estados americanos, ya que fue la que elaboró y aprobó la Carta de la Or-

ganización de los Estados Americanos (OEA); el Pacto de Bogotá o Tratado Americano de Soluciones Pacíficas; la Declaración sobre los Derechos del Hombre; y el Acuerdo sobre la Cooperación Económica Americana. En esa conferencia, la diplomacia mexicana encabezada por el Canciller Jaime Torres Bodet, tuvo una destacada participación. Desde la inauguración de la Conferencia, México señaló tres dudas básicas frente al panamericanismo: 1) la ausencia de una cimentación contractual jurídica; 2) las diferencias económicas abismales entre los países americanos; y 3) la dicotomía entre los ideales continentales y las necesidades universales.

México defendió la idea de un orden jurídico interamericano destacando que por virtud de la Carta de la ONU, los pueblos americanos tenían conocimiento concreto de sus derechos y compromisos universales, lo que paradójicamente no ocurría al interior del continente a pesar de la larga existencia del panamericanismo impulsado por las conferencias internacionales americanas desde fines del siglo XIX. México destacó que la política de poder hace más fuertes a los fuertes al tiempo que hace más vulnerables a los débiles. Al respecto, decía Jaime Torres Bodet:

> "Los fuertes pueden suponer que no necesitan tanto como los débiles de una organización jurídica contractual y que les basta su poderío. En cambio, los débiles buscan un escudo en la ley escrita. Así lo demuestra toda la historia. La legislación, lo mismo nacional que internacional, debe plasmar nuestra evolución en forma ascendente y asegurar el progreso por la justicia, garantizando a todos, débiles y fuertes, los beneficios que emanan del bienestar general." (Discurso del Presidente de la Delegación mexicana, Jaime Torres Bodet, durante la inauguración de la IX Conferencia Internacional Americana; en SRE, 1985: 528).

México a favor de la redacción de un pacto constitutivo del sistema interamericano, argumentó que éste no sólo no era incompatible con la carta de San Francisco, sino que era reconocido por la misma al mantener principios y procedimientos similares. Más aún, México recordó a las delegaciones americanas que apenas el 2 de septiembre de 1947, para cumplir con las recomendaciones del Acta de Chapultepec, los países americanos habían suscrito el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en Río de Janeiro, para la legítima defensa colectiva, reglamentada ya por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. La diplomacia mexicana trabajó teniendo en mente alcanzar "un pacto claro, en cuyas cláusulas consten los derechos y los deberes de los estados que lo suscriban. Un pacto que no excluya la consulta diplomática; pero que, para todos los asuntos vitales, la exalte a la luz del día y le confiera la dignidad de un debate público" (*Ibídem*: 530).

Sobre las diferencias económicas entre los países americanos, México apoyó el proyecto de convenio preparado por el Consejo Económico y Social que a la postre se convertiría en el Acuerdo sobre la Cooperación Económica Americana. La delegación mexicana argumentó que si los países americanos

habían sido capaces de negociar un tratado de asistencia *in extremis*, para hacer frente a una amenaza externa, más obligados estaban a adoptar un compromiso de asistencia y cooperación económica para el bienestar y el progreso de los países americanos más débiles.

Finalmente, la delegación mexicana insistió en la primacía de lo universal sobre lo regional con el argumento de que la paz es indivisible y que más allá de los países americanos se encontraba el mundo, esa patria mayor que es la humanidad en la que se funden culturas, razas y sistemas, y a la que colectivamente teníamos que hacer nuestras mejores aportaciones.

La creación de la OEA en 1948, abrió una nueva etapa en las relaciones interamericanas, dejando *de facto* sepultado al panamericanismo. Como menciona el Embajador Castañeda:

> "La formulación del principio de no intervención en la Carta de la Organización de Estados Americanos representa, quizá, el mejor logro político del sistema interamericano. Aun cuando el principio tiene hoy un alcance universal, quedó consagrado en la Carta de la Organización de manera más rigurosa y completa como resultado de una larga lucha que libraron los países latinoamericanos y que culmina en Bogotá en 1948." (Castañeda, *Op. Cit.*: 152).

A diferencia de la carta de la ONU que incluyó la no intervención como un principio y no como una obligación, la Carta de la OEA lo proyectó del carácter principista al carácter del deber ser. En la carta de la OEA, el principio de no intervención quedó asentado como derecho y como deber de los miembros de la OEA en el artículo 18 en el cual claramente se establece que ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de otro. Además, el artículo 18 también aclara que la no intervención se refiere no sólo a la fuerza armada, sino a cualquier otra forma de injerencia contra la personalidad del Estado o sus elementos constitutivos. A pesar de ello, Estados Unidos continúo imponiendo su política de poder enmascarada en acciones y decisiones colectivas, solapado por varios países americanos, especialmente para derribar regímenes contrarios a sus intereses, en menoscabo del respeto al derecho de los pueblos a la autodeterminación.

Fiel a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, México no apoyó nunca las acciones de corte intervencionista en los países americanos. Cuando la OEA buscaba una acción colectiva para derrocar al gobierno progresista de Árbenz en Guatemala, la delegación mexicana buscó resguardar el régimen interno de los miembros frente a la Organización con la siguiente propuesta:

> "El régimen político y la organización económica y social de los pueblos pertenecen esencialmente a la jurisdicción interna del Estado, por lo que no pueden ser objeto de intervención alguna, directa o indirecta, individual o

> colectiva, por parte de uno o más países o por la Organización de Estados Americanos."[15]

Pero la voz de México en defensa de los principios de convivencia internacionales y de las causas justas, muchas veces se ha quedado sin eco y sin respaldo. Esta propuesta que protegía a los Estados americanos contra la política de poder de Estados Unidos, sólo fue respaldada por la propia Guatemala, Bolivia y Argentina. Fue rechazada por el voto en contra de Estados Unidos y Brasil, en tanto que el resto de los miembros de la OEA si bien no llegaron a la aberración de votar contra su propia seguridad, se abstuvieron, con lo cual en los hechos respaldaron al intervencionismo estadounidense, porque la propuesta requería dos tercios de los votos positivos para ser aprobada.

A pesar de que en la defensa del principio de no intervención México se ha quedado solo varias veces, por su propia experiencia histórica y por su seguridad, la diplomacia mexicana siempre ha mantenido la defensa intransigente de este principio. Esa lucha se sintetiza en las palabras de uno de nuestros diplomáticos destacados del siglo XX, Luis Quintanilla:

> "México ha reiterado enfáticamente en el seno de los organismos internacionales y sus reuniones que el delito de intervención no deja de subsistir cuando los cometen varios países en lugar de uno solo. La única acción colectiva que, de acuerdo con el derecho internacional reconocen los gobiernos que como el de México han suscrito la Carta de la ONU, la Carta de la OEA o el Tratado de Río, es la acción punitiva de los correspondientes organismos cuando ella se lleva a cabo en estricto cumplimiento a las medidas de seguridad colectiva definidas con precisión en aquellos respetables instrumentos, cuya finalidad es nada menos que la de mantener la paz internacional." (Quintanilla, 1964: 8).

El principio de no intervención, reiteramos, ha sido parte del devenir histórico del pueblo mexicano. Su defensa ha sido una defensa de la independencia y de la soberanía nacional.

5.2. México y el TIAR

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), fue el instrumento jurídico con las obligaciones más delicadas y peligrosas que México ha firmado en toda su historia, porque su artículo 3 comprometió a un país como el nuestro de tradición pacifista, a responder militarmente de manera obligatoria, a cualquier ataque no provocado contra cualquier país del Continente Americano en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva previsto en el artículo 51 de la Carta de la ONU. El TIAR se firmó el 2 de septiembre de 1947 en el Palacio de Itamaratí, en la ciudad brasileña de Río de Janeiro, razón por la cual también se le conoce como Tra-

[15] Posición de la delegación mexicana en los debates de la OEA sobre la Guatemala de Árbenz. Memorias de la SRE.

tado de Río, aunque la idea de su creación nació en la Conferencia de Chapultepec. En el diseño del TIAR, México se opuso a la creación de un Estado Mayor conjunto y la ampliación de su zona de acción para dejar fuera a las islas Hawaii. La delegación mexicana propuso y fue aprobado, que en lugar del Estado Mayor un Comité Técnico de Defensa con carácter no permanente y subordinado al Órgano de Consulta. Asimismo, como bien lo apunta la investigadora Blanca Torres:

> "La delegación también tuvo éxito porque se aceptó incluir una nota interpretativa en la cual se especificaba que el Comité no tenía facultades para intervenir en asuntos militares de los estados miembros ni para hacer estudios dentro del territorio, espacio aéreo o aguas territoriales de los países del continente sin contar con su consentimiento." (Torres, Blanca, *Op. Cit.*: 87).

El TIAR, tal como argumentó Jorge Castañeda, tiene un doble carácter (Castañeda, *Op. Cit.*: 158), porque por una parte es un convenio para organizar y ejercitar la legítima defensa colectiva y por la otra es un acuerdo regional que impone a las partes la obligación de informar al Consejo de Seguridad las actividades emprendidas para mantener la paz y la seguridad, así como las actividades proyectadas para el mismo fin. Precisamente por ese doble carácter, el TIAR se convirtió en un instrumento coercitivo anticomunista contra algunos países americanos, tal como ocurrió en marzo de 1954 en Caracas durante la X Conferencia Internacional Americana que emitió la resolución XCIII, misma que no contó con la aprobación de México no sólo por atentar contra el derecho de autodeterminación de los pueblos y abrir la puerta a la intervención en sus asuntos internos, sino también porque convertía al TIAR en un instrumento de la política anticomunista de Estados Unidos. La resolución decía a la letra:

> "…el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el continente americano del sistema político de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los estados americanos que pondría en peligro la paz de América y exigiría una Reunión de Consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes." (X Conferencia Internacional Americana. Citada por Castañeda, *Op. Cit.*: 201).

En la conclusión del párrafo, la frase "tratados existentes", hace referencia al TIAR, aprovechando su doble carácter. De nueva cuenta en 1964, el mismo argumento sirvió para que la IX Reunión de Consulta utilizará al TIAR contra Cuba, con la intención de que todos los Estados miembros procedieran a suspender relaciones diplomáticas con la isla. Congruente con los principios de la Doctrina Carranza y los principios de la Carta de Naciones Unidas, México se opuso a la medida. En su último informe de gobierno al Congreso de la Unión, el presidente Adolfo López Mateos señaló lo siguiente:

> "La IX Reunión de Consulta de cancilleres decidió dictar diversas medidas coercitivas contra Cuba, entre ellas, la de no mantener con su gobierno relaciones diplomá-

> ticas y consulares que, de hecho, sólo cuatro repúblicas americanas sosteníamos en ese momento…En vista, primero, de que el TIAR no prevé la aplicación de medidas coercitivas señaladas en su artículo 6º a situaciones de la naturaleza y características tales como las que examinó la Reunión de Consulta y, segundo, de que la ampliación del derecho de legítima defensa individual o colectivo lo estimamos incompatible con las disposiciones de los artículos 3 y 10 del propio Tratado, resolví que el gobierno de México continúe manteniendo relaciones diplomáticas y consulares con el de Cuba." (López Mateos, Adolfo. VI Informe de Gobierno. México, 1 de septiembre de 1964).

Al oponerse a la utilización del TIAR como instrumento coercitivo contra los propios países americanos, México tenía claro que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca fue creado con el espíritu de defender al Continente de ataques militares extracontinentales, y de ninguna manera como un instrumento para castigar a los propios países americanos que en uso legítimo de su derecho a la autodeterminación, optaran por modelos económicos y políticos que no satisficieran los intereses imperialistas de Estados Unidos.

El TIAR fue motivo de varias controversias entre Estados Unidos y los países latinoamericanos, a grado tal que tuvo que ser reformado mediante el Protocolo de San José en 1975, quedando claro hasta entonces que el TIAR sólo puede ser invocado en caso de ataque extracontinental, que no sea provocado, razón por la cual el TIAR no operó durante la guerra de las Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña, toda vez que dicha guerra se originó por la decisión de la Junta Militar argentina de ocupar militarmente las islas Malvinas consideradas una posesión de ultramar de la Gran Bretaña, es decir, que Argentina fue el agresor.

Al firmar el Protocolo de San José que reformó al TIAR, la delegación mexicana hizo dos declaraciones. La primera fue sobre su oposición a la superposición en la zona de seguridad descrita en el artículo 4, de regiones protegidas por otros instrumentos internacionales que cuentan con la aprobación tácita o expresa de la ONU. La segunda, consistió en ratificar el punto de vista mexicano bajo el cual, salvo el derecho de legítima defensa, las medidas colectivas incluidas en el artículo 8 del TIAR entre las que se encuentran la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, la interrupción de relaciones económicas y el empleo de la fuerza armada, no podrán ser aplicadas de forma obligatoria, dado su carácter coercitivo, sin la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Tomando en consideración que el TIAR fue diseñado para una situación específica que ya no existe, y toda vez que en varios aspectos los fines del TIAR han sido y pueden seguir siendo desvirtuados, retomando la recomendación formulada desde 1956 por el embajador Jorge Castañeda, siendo presidente de la República Vicente Fox, el 6 de septiembre de 2002, México denunció el TIAR, desligándose de la más peligrosa de las responsabilidades obligatorias

asumidas por su política exterior en toda su historia. El retiro de México del TIAR, se hizo efectivo en septiembre de 2003, un año después de la denuncia.

5.3. El Tratado de Tlatelolco

La liberación de América Latina de la amenaza que constituyen las armas nucleares para seguridad de los países y para sobrevivencia de la raza humana, ha sido una de las más importantes contribuciones de la diplomacia y de la política exterior mexicana a los pueblos de la región latinoamericana. Por esa razón, la diplomacia mexicana impulsó la negociación de un tratado que cumpliera con esa finalidad. El sueño mexicano se hizo realidad el 14 de febrero de 1967 mediante la firma del Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina, también conocido como Tratado de Tlatelolco, por haberse firmado en el barrio de Tlatelolco de la ciudad de México donde se encontraba la sede de la Cancillería mexicana.

De acuerdo a su propio creador intelectual Alfonso García Robles, la génesis del Tratado se encuentra en la Declaración Conjunta emitida el 29 de abril de 1963, a iniciativa mexicana, por los presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México, en la cual se manifestó:

> "por su invariable tradición pacifista los Estados latinoamericanos deben aunar sus esfuerzos a fin de convertir a la América Latina en una zona desnuclearizada, con lo cual contribuirán a disminuir asimismo los peligros que amenazan la paz del mundo (anunciando formalmente que sus gobiernos estaban) dispuestos a firmar un acuerdo multilateral latinoamericano, por el cual los países se comprometerían a no fabricar, recibir, almacenar ni ensayar armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear." (García Robles, 1986: 101).

El segundo paso en el camino de la desnuclearización de la América Latina y el Caribe, de nueva cuenta lo dio la diplomacia mexicana al presentar una iniciativa a la Asamblea General de las Naciones Unidas, misma que fue aprobada el 27 de noviembre de 1963 mediante la Resolución 1911(XVII) que abrió el camino a la Declaración Conjunta de los cinco presidentes latinoamericanos, para iniciar consultas tendientes a lograr un acuerdo para preservar en la región, condiciones que impidieran a sus países miembros envolverse en una peligrosa y ruinosa carrera de armamentos nucleares.

A la luz de la Resolución 1911(XVII) México llevó a cabo del 23 al 27 de noviembre de 1964, la Reunión Preliminar para la Desnuclearización de la América Latina (REUPRAL) (véase García Robles, *Op. Cit.*), la cual creó la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de la América Latina (COPREDAL), a la cual se le asignó la responsabilidad de redactar el primer borrador del tratado para la desnuclearización de la región latinoamericana. De acuerdo al Embajador Alfonso García Robles:

> "La COPREDAL y los órganos subsidiarios creados por ella trabajaron afanosamente dos años y, como fruto de sus ininterrumpidos esfuerzos, en la segunda parte de su cuarto y último periodo de sesiones el Tratado para la Proscripción de las

> Armas Nucleares en la América Latina debía ser unánimemente aprobado por los 21 Estados miembros de la Comisión, el 12 de febrero de 1967, y dos días más tarde abierto a la firma y suscrito inmediatamente por 14 de esos Estados." (*Ibídem*: 102).

El artículo 7 establece el organismo internacional denominado Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL) para administrar el propio Tratado, con sede en la Ciudad de México.

El Tratado de Tlatelolco que consta de un Preámbulo, 31 artículos y un artículo transitorio, fue firmado por todos los estados latinoamericanos con la excepción de Cuba, país que enfrenta hasta la fecha, un bloqueo por parte de Estados Unidos por la orientación socialista de su modo de producción y su sistema político. El 5 de diciembre de 1967, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su vigésimo segundo periodo de sesiones, mediante la resolución 2286/XXII aprobó el tratado con 82 votos a favor, ninguno en contra y 28 abstenciones. En dicha resolución, la Asamblea General pidió a todos sus estados miembros, la observancia universal del Tratado de Tlatelolco e invitó a los países que poseen arman nucleares a firmar y ratificar los Protocolos I y II. El primero de estos protocolos fue abierto a Estados Unidos, Francia, Holanda y el Reino Unido, por ser los Estados que de *jure* o *de facto* tienen responsabilidad internacional sobre territorios comprendidos dentro de la zona geográfica establecida en el propio Tratado. Por su parte, el Protocolo II fue diseñado para las cinco potencias que en ese momento contaban con armas nucleares: Estados Unidos, URSS, Francia, Gran Bretaña y China. Durante la Administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez, la diplomacia mexicana realizó intensas negociaciones con China y Francia para conseguir que ambos países ratificaran el Protocolo II. México restableció relaciones diplomáticas con China en febrero de 1972, destacando el hecho que en el comunicado conjunto "figura, de manera expresa, el apoyo del Gobierno chino al propósito de la desnuclearización de América Latina" (Echeverría, 1990). Asimismo, en su Cuarto Informe de Gobierno, el presidente Echeverría destacó en el Congreso de la Unión lo siguiente:

> "El esfuerzo que realizamos las naciones de América Latina para garantizar la desnuclearización de nuestro territorio recibió un impulso considerable con la ratificación, por parte de Francia y de la República Popular China, del protocolo correspondiente del Tratado de Tlatelolco." (*Ibídem*: 38).

Los dos Protocolos adicionales al Tratado de Tlatelolco fueron firmados y ratificados por las potencias nucleares y Holanda, con lo cual *de jure* y *de facto,* América Latina se convirtió en la primera zona geográfica libre de armas nucleares.

Por virtud del Tratado de Tlatelolco, América Latina es la única región geográfica del planeta que hasta la fecha, se encuentra libre de la amenaza que significan las armas nucleares no sólo por su capacidad destructiva en

cuanto a armamento, sino en su capacidad destructiva de economías por el derroche de recursos financieros y humanos en detrimento de las necesidades básicas de los pueblos. Además, la propia ONU a través de su Primera Comisión, ha reconocido a esta obra pionera del desarme generada por una iniciativa de la diplomacia mexicana, como un éxito excepcional en la esfera del control de las armas nucleares.

5.4. Derecho del Mar: el triunfo de la Zona Económica Exclusiva

El concepto de zona económica exclusiva nació como un postulado de los países en desarrollo, en su lucha por modificar la desigual distribución de la riqueza manejada al arbitrio de los países industrializados en la década de los setenta. No obstante, los precursores del movimiento de las 200 millas fueron Chile y Perú (Castañeda, Jorge, "El nuevo derecho del mar", en 1995: 103), quienes desde 1947 utilizaron la proclama del presidente de Estados Unidos Harry Truman que reclamaba la plataforma continental como parte de su patrimonio. Dado que Chile y Perú carecen prácticamente de plataforma continental, pensaron que su derecho consistía en el dominio sobre una amplia porción del mar adyacente a sus costas. A esa reclamación sobre el mar adyacente a sus costas se sumarían más tarde Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay y México.

El proceso del reconocimiento de las 200 millas de mar patrimonial no fue fácil, por el choque que se dio entre las posiciones de los países ribereños que pretendían una extensión del mar territorial de 12 a 200 millas y los países industrializados con capacidad para explotar las riquezas marítimas de esas zonas y que por ende pretendían mantener las 200 millas como parte del alta mar, respetando exclusivamente algunas libertades al Estado ribereño. "Los llamados países patrimonialistas tenían como líderes principales a los diez países del Caribe que firmaron, en 1972, la Declaración de Santo Domingo sobre mar patrimonial, entre los que se distinguían principalmente Colombia, México y Venezuela. Esos tres países se confirmaron como los líderes de la posición patrimonialista en 1973 al presentar un proyecto de artículos de tratado ante el Comité de los Fondos Marinos, ya que contenía las bases fundamentales del acuerdo implícito surgido en la conferencia" (*Ibídem*: 38).

En el curso del debate, México y otros países presentaron una propuesta patrimonialista que contribuyó a definir la zona económica exclusiva como mar patrimonial del Estado ribereño en una extensión de 200 millas. "México llegó paulatinamente a su posición actual sobre el nuevo derecho del mar. Su mayor aportación a la formación de éste ha sido sin duda en el capítulo de la zona económica exclusiva. (…) Fue México en efecto el primero en proponer un artículo, en un discurso de su delegado, ante la Subcomisión segunda del comité de los Fondos marinos, el 4 de agosto de 1971, y con base en una tesis expuesta por él allí en marzo de ese año, el contenido jurídico de lo que ahora se conoce como la zona económica exclusiva. La delegación de Méxi-

co se convirtió así en una de las delegaciones que encabezaban la posición patrimonialista, la cual se convirtió en objetivo importante de la política exterior del país" (*Ibid.*: 105 y 106). En efecto, la activa acción internacional del presidente Luis Echeverría, convertiría la lucha a favor del mar patrimonial en un objetivo estratégico de la política exterior de México, en cuya consecución se trabajó de manera coordinada con América Latina y países ribereños de otros continentes. Incluso, México pretendió al inicio de las negociaciones que el mar territorial fuera ampliado. La posición de México en 1971, fue presentada por el presidente Echeverría en su segundo informe de gobierno:

> "México ha sostenido su posición en el sentido de que sea establecida una zona de soberanía absoluta de 12 a 20 millas. Como complemento, los recursos naturales dentro de una franja de 200 millas a partir de sus costas, serán explotados en exclusiva por los estados ribereños, sin obstaculizar la navegación y el sobrevuelo de naves de otros países. Es ésta la llamada Tesis del Mar Patrimonial, adoptada en la Conferencia de Países del Caribe sobre Problemas del Mar. Al suscribirla, no pretendemos debilitar ninguna de las justas aspiraciones de los países en desarrollo, sino hacerlas más viables y merecedoras de consenso." (Echeverría, *Op. Cit.*: 22).

Pero los privilegios de las potencias que se aprovechaban de los recursos marinos de los países ribereños se afectaban con un cambio en la legislación internacional, lo que ocasionó que las negociaciones se alargaran hasta principios de los ochenta. Ante esa situación, México optó por activar su propio derecho soberano sobre sus costas. Fue así que en materia de política interna, actuando de manera unilateral, el 5 de noviembre de 1975 el presidente Luis Echeverría, después de evaluar el desastre de las reuniones internacionales, echó mano del poder interno del Estado mexicano y envió al Congreso una iniciativa de decreto para incluir en el Artículo 27 de nuestra Constitución, como una adición, la zona económica exclusiva, y otra iniciativa de Ley Reglamentaria del párrafo octavo del mencionado artículo. Después de ser discutido en comisiones y aprobado por las cámaras el decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976 y 7 días después el 13 de febrero de 1976, se publicó la Ley Reglamentaria. El ejemplo de México ante la poca disposición de las potencias marítimas para reformar el Derecho del Mar sería seguido por 62 países que al igual que México, de manera unilateral crearon en sus legislaciones internas una zona económica exclusiva a lo largo de sus costas, razón por la cual este evento de nuestra historia se convirtió en un momento trascendente de nuestra política exterior.

Con la trascendental decisión tomada por el presidente Echeverría en defensa de la soberanía sobre nuestras costas, México incorporó en su Constitución los conceptos de aguas de los mares territoriales (fracción IV del artículo 42), plataforma continental (fracción IV del artículo 42), y zona económica exclusiva (párrafo octavo adicionado al artículo 27 constitucional) misma que se fijó en 200 millas. De esta forma, el derecho positivo mexicano

contribuyó a desbrozar el camino para que el derecho internacional reconociera el nuevo régimen del mar mediante la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, aprobada el 30 de abril de 1982, tras casi una década de trabajo. La Convención fue abierta a la firma el 10 de diciembre de 1982 en Montego Bay, Jamaica, durante la 182º sesión plenaria de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. La Convención entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, cuando Guyana depositó el 60º instrumento de ratificación.

5.5. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados

El 12 de diciembre de 1974 culminó exitosamente la odisea diplomática que había iniciado México por medio de su presidente Luis Echeverría Álvarez el 19 de abril de 1972 al seno de la III UNCTAD realizada en Santiago de Chile, ya que 98 países, el número más alto de países en la historia habían presentado conjuntamente la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, la cual fue aprobada, con el voto en contra de Estados Unidos y otros países, por la Asamblea General de la ONU como nuevo código de las relaciones internacionales mediante la resolución 3281/XXIX. La "tiranía de las mayorías" como lo manejó la prensa estadounidense, se había unido para imponer a Estados Unidos un código de conducta que debía ser observado por las potencias en la política internacional. Conocida también como Carta Mexicana o Carta Echeverría, la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados fue un triunfo político y diplomático de los países en desarrollo que buscaba promover en las relaciones entre los países, la democracia que Estados Unidos demanda a los estados en sus vida interna como parte de la lucha teórico-ideológica contra la expansión del socialismo. No obstante, la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados careció de dientes, es decir, en los hechos no tenía poder coercitivo para castigar a los estados que violaran sus preceptos.

En su informe ante el Congreso de la Unión del 1 de septiembre de 1972, el presidente Luis Echeverría inició la presentación del capítulo de política exterior explicando la importancia que tenía para el país su participación como actor en los asuntos internacionales, porque sus derroteros impactan directamente la política interna. Al respecto mencionó:

> "México no puede crecer en soledad. Nada de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras nos es ajeno y es imposible el aislamiento en una época de creciente interdependencia. Numerosos asuntos que son objeto de debate y acuerdo entre los Estados, tienen repercusiones profundas en la vida nacional y en la de cada uno de los mexicanos. Necesitamos multiplicar e intensificar nuestras relaciones con todos los países y no renunciar a ningún intercambio que favorezca nuestra evolución." (Echeverría, *Op. Cit.*: 19).

El presidente Echeverría estaba anunciando en la máxima tribuna de la nación, un cambio radical en política exterior sintetizado en la siguiente frase:

"en los próximos lustros, México deberá asumir un papel más relevante en el orden internacional" (*Ibídem*). Su informe no dejaba duda alguna, México iniciaría un activismo internacional sin precedentes con la idea de ser un protagonista del nuevo orden económico internacional que el mundo en desarrollo demandaba a los países industrializados, una vez que el colonialismo se había casi derrumbado, y la nueva realidad internacional exigía nuevas reglas a la convivencia pacífica entre estados soberanos.

La proyección de una política exterior más activa impulsada por el presidente Echeverría, operaba bajo la convicción de que la creciente desigualdad entre países ricos y pobres era una amenaza a la paz y a la seguridad internacional, sobre todo si se tomaba en cuenta que los esfuerzos de cooperación internación de la década anterior habían sido un fracaso frente al recrudecimiento del proteccionismo. México estaba consciente de que el creciente deterioro de los términos de intercambio entre los países industrializados y los países en desarrollo, estaba fomentando la construcción de una bomba de tiempo que llevaría a conflictos en todos los rincones del planeta. Bajo esas condiciones, la diplomacia mexicana decidió proyectar las ideas de la Revolución Mexicana a nivel internacional, según lo explicó el propio presidente Echeverría al Congreso de la Unión cuando informó que durante su participación en la III UNCTAD, propuso lo siguiente:

> "Congruente con nuestra tradición jurídica y recordando que la Constitución Mexicana de 1917 fue la primera en el mundo en consagrar garantías económicas y sociales propuse trasladar la cooperación económica del ámbito de la buena voluntad para acuñarla en el campo del derecho. La vida de relación entre los países exige una Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, complementaria de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Debe crearse un derecho internacional que garantice a cada nación libre disponibilidad de los recursos naturales; asegure estabilidad y justicia en los precios de las materias primas; mejore las condiciones generales en que se ofrecen la nueva tecnología y el financiamiento del desarrollo; evite el empleo de instrumentos y presiones económicas para reducir la soberanía de los Estados; prohíba a las corporaciones trasnacionales, expresamente, intervenir en los asuntos internos de los países, y permita a cada pueblo adoptar la estructura económica que le convenga e imprimir a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público." (*Ibíd.*: 26).

Al impulsar semejante propuesta que revolucionaba el orden internacional, México, a través de su política exterior, había decidido convertirse en un actor activo en el diseño de las nuevas reglas de convivencia internacional, exigiendo a los poderosos no sólo un nuevo orden internacional basado en la equidad y en la justicia, sino también en la democracia, aquella democracia que México había buscado incluir en toda la estructura de la ONU durante la redacción de la Carta de San Francisco. La propuesta mexicana, si bien se debatió en el campo de responsabilidades jurídicas y económicas, tenía en el fondo el componente de una lucha comprometida con la paz y la seguridad internacionales. En su discurso ante al III UNCTAD, el presidente Echeverría

fue muy claro al argumentar que "un orden justo y un mundo estable no son posibles mientras no se hayan establecido las obligaciones y los derechos necesarios para la protección de los estados débiles".[16] México, a partir de su propia experiencia histórica, tenía claro que el binomio paz y desarrollo es indisoluble ya que son precisamente la pobreza y la ausencia de oportunidades para satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos, las que llevan más temprano que tarde a conflictos.

La propuesta mexicana implicó una ardua negociación al interior del Grupo de los 77, donde se presentaron puntos de vista excluyentes en la redacción de varios de los artículos de la carta. Las negociaciones y las consultas de expertos se extendieron por más de dos años hasta lograr una propuesta aceptable que se reflejó en un documento dinámico sin término fijo, de 34 artículos, elaborado por un Grupo de Trabajo de 40 países que fue presidido por el diplomático mexicano Jorge Castañeda. La carta, tal como quedó señalado en su artículo 17, establece que la cooperación internacional para el desarrollo es el objetivo compartido y el objetivo común de todos los estados, la cual debe darse a los países necesitados, libre de condiciones que menoscaben su soberanía.

En su quinto informe de gobierno, el presidente Echeverría destacó que durante su vigesimonoveno periodo de sesiones, la Asamblea General de la ONU, es decir, "los representantes de más de 3 mil 200 millones de seres, unificaron su voluntad. Ese día (12 de diciembre de 1974) por abrumadora mayoría de 120 votos a favor frente a 10 abstenciones y 6 votos en contra, se aprobó el documento en que debe sustentarse una economía mundial para la paz: la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados" (Echeverría, *Op. Cit.*: 46). Los votos en contra fueron de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Bélgica, Dinamarca y Luxemburgo, en tanto que los abstencionistas fueron Austria, Canadá, España, Francia, Holanda, Irlanda, Israel, Italia, Japón y Noruega, es decir, los países industrializados no habían brindado apoyo a la iniciativa mexicana que buscaba revertir las desigualdades que el capitalismo monopolista había propiciado en las relaciones de intercambio entre el mundo industrializado y el mundo subdesarrollado. De cualquier forma, la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados fue una victoria diplomática del mundo en desarrollo que debe ser enmarcada en un movimiento más amplio a favor de un nuevo orden económico internacional en un mundo cada vez más interdependiente en donde existía una brecha abismal entre la situación de las mayorías de los países industrializados y las paupérrimas condiciones de las poblaciones de los países subdesarrollados. Por eso la Carta se concibió como un código básico en el que se entendía que:

> "ningún problema económico internacional puede resolverse, en nuestra época, de una manera aislada. No sería posible abordar tales problemas más que de una

[16] Citado por Jorge Castañeda en *La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Nota sobre su proceso de elaboración*; en Castañeda, 1995, tomo III: 181.

manera integrada, con una visión de conjunto y con criterios globales." (*Ibídem*: 173-174).

La Carta era desde esta perspectiva un intento de reforma del orden internacional y México tenía suficientes elementos para buscar en esa lucha democrática del mundo subdesarrollado, la defensa de sus intereses y la consecución de sus objetivos, consciente de que el bienestar y la seguridad de su población dependían de ello.

La Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados no debe ser entendida como un programa de acción para el establecimiento de un nuevo orden internacional similar al de otros programas del sistema de Naciones Unidas. La Carta fue un instrumento jurídico, que a pesar de no contar con el voto aprobatorio de los países industrializados, les impuso un orden normativo, es decir, que la Carta se convirtió en un código universal que regulaba *de jure* los intercambios internacionales entre países pobres y países ricos, siendo su objetivo fundamental lograr condiciones más equitativas que redujeran el intercambio desigual que al polarizar la riqueza mundial, amenazaban con llevar más temprano que tarde a movimientos revolucionarios en detrimento de la paz y la seguridad internacionales. La Carta representaba a final de cuentas, un intento por incorporar la cooperación económica internacional como una verdadera institución jurídica, en un momento en el cual el desmoronamiento del colonialismo había propiciado el surgimiento de decenas de nuevos países independientes.

5.6. El último presidente del nacionalismo revolucionario

La crisis económica que enfrentó México hacía el final del gobierno de Luis Echeverría Álvarez provocó fisuras que en el sistema político mexicano serían a la postre el origen de la reforma política que abrió las puertas a la democracia electoral en México, y que en el sector empresarial llevarían a la polarización entre dos políticas económicas radicalmente distintas: la del nacionalismo revolucionario que a todas luces se había agotado junto con el modelo de desarrollo hacia adentro y la que simpatizaba con la apertura comercial. José López Portillo se convirtió en el primer candidato del poderoso partido oficial (PRI) que debió enfrentar la elección presidencial sin contrincante. Años más tarde, el propio López Portillo afirmaría que él fue el último presidente de la Revolución Mexicana en una alusión directa al radical cambio económico que a partir del gobierno de su sucesor, Miguel de la Madrid, experimentara el país. El gobierno lopezportillista se caracterizó por su discurso basado en el nacionalismo revolucionario sobre todo en política exterior; por mantener el modelo de desarrollo hacia adentro negándose a adoptar la apertura económica; y por rechazar la entrada del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La crisis que se presentó en la parte final de su gobierno, coincidió

con el surgimiento de la crisis centroamericana que se convirtió en una amenaza para la seguridad nacional mexicana, no sólo por su cercanía a los pozos petroleros, sino porque desde 1979 fue el escenario del enfrentamiento ideológico entre las dos superpotencias nucleares: Estados Unidos y la Unión Soviética.

El entorno internacional que encontró López Portillo al inicio de su gobierno si bien era de distensión entre las dos superpotencias, también fue el de un capitalismo en recesión con una contracción del mercado mundial, altos niveles de inflación y desempleo. Al asumir la presidencia aseguró que las relaciones exteriores seguirían regidas por la política que a México ha distinguido en el contexto del derecho internacional. Los objetivos centrales eran preservar la soberanía, fortalecer la independencia externa e impulsar la solidaridad internacional para contrarrestar las vulnerabilidades frente al mayor poder de las potencias. Al respecto, mencionó:

> "Hemos aprendido con el dolor de nuestra historia que sólo si hay orden entre los poderosos puede haber oportunidades de justicia para los débiles, con los que nos solidarizamos para fortalecernos." (López Portillo, José, Discurso de toma de posesión, 1 de diciembre de 1976).

Para defenderse de la recesión, las potencias capitalistas incrementaron el proteccionismo que propició un estancamiento del comercio mundial. En México el modelo de desarrollo había mostrado ya que estaba agotado, pero el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo y los ingresos que su venta dejó en las arcas públicas del Estado mexicano, permitieron un crecimiento económico inesperado. Repentinamente México se convirtió en el cuarto productor mundial de petróleo, lo que de paso le abrió al país la puerta del crédito internacional.

En unos cuantos meses México montó una infraestructura en la industria petrolera para financiar su desarrollo con el petróleo. La idea del gobierno era utilizar un recurso que se agota para generar otros recursos que no se agotan, es decir, para fortalecer el aparato industrial del país. No obstante, esa política económica que buscaba impulsar el desarrollo industrial de México generó un fuerte endeudamiento y un incremento de las importaciones en especial de Estados Unidos. Bajo un capitalismo en recesión, los países desarrollados hicieron del sistema financiero su principal negocio. Entre 1978 y 1981 las tasas de interés internacionales se elevaron en más de un 300 por ciento, y el clima de distensión entre las dos superpotencias se había transformado en una nueva *guerra fría.* El servicio de la deuda externa mexicana en el periodo pasó de 2 mil 606 millones de dólares a 8 mil 200 millones de dólares. Hacia 1981 el precio del petróleo se derrumbó de tal forma que la deuda externa y el petróleo que fueron utilizados como los dos principales soportes del crecimiento de la economía mexicana resultaron insuficientes para continuar por el camino escogido por López Portillo. La consecuencia para México fue encontrarse con un

fuerte desequilibrio externo producto de una copiosa salida de capitales por el pago del servicio de la deuda y un creciente déficit en cuenta corriente. México se había vuelto un país monoexportador y la baja del precio del petróleo terminó por arruinar la errada política económica del presidente López Portillo.

En 1982 se presentó de nueva cuenta la crisis de fin de sexenio. Los principales empresarios del país tomaron el camino fácil de sacar su dinero de México lo que propició una oleada de ataques especulativos contra el peso y una dolorosa devaluación. En su último Informe de Gobierno López Portillo tomó la medida desesperada de nacionalizar los bancos privados e imponer un control generalizado de cambios lo que terminó por ahogar al aparato productivo. Con semejante desastre la única opción fue recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI). En la carta de intención de noviembre de 1982, ya negociada por el Presidente electo Miguel de la Madrid quien se comprometió con el FMI a realizar un cambio estructural en la economía mexicana, se hace un recuento de la tragedia:

> "En 1981 el valor de las importaciones ascendió a 24 mil millones de dólares, 25% más que en 1980, el déficit en bienes y servicios fue de sólo 3 mil millones, y hubieron de cubrirse intereses de la deuda pública y privada por cerca de 9 mil millones. Con ello el déficit en cuenta corriente se elevó en alrededor de 12 mil millones. Para financiar este déficit y hacer frente a una fuerte salida de capitales privados, el sector público aumentó su endeudamiento neto externo en alrededor de 19 mil millones de dólares." (El Mercado de Valores, 1982).

Con la Administración del último presidente de la Revolución Mexicana terminaron también el "*boom*" petrolero y el nacionalismo revolucionario. El fin del modelo de desarrollo hacia adentro y la desastrosa política económica de López Portillo dejaron al país sumido en la peor crisis de su historia posrevolucionaria.

En materia de política exterior, en su primer año de Gobierno, López Portillo mantuvo una cordial relación con Estados Unidos con una visita a Washington de por medio. El evento más relevante fue quizá el restablecimiento de relaciones diplomáticas con España después de un distanciamiento de 40 años. Fiel a la tradición pacifista de México, cabildeó para que Estados Unidos firmara el primer Protocolo al Tratado de Tlatelolco y en su visita de 1978 a Moscú, consiguió que la Unión Soviética firmara el protocolo segundo a dicho Tratado, contribuyendo al desarme y desnuclearización de la América Latina. Sin embargo, el inicio de la carrera armamentista y la crisis en Centroamérica estaban a la vuelta de la esquina. El 20 de mayo de 1979 México rompió relaciones diplomáticas con el gobierno dictatorial de Anastasio Somoza en Nicaragua buscando su aislamiento y su caída, argumentando una violación masiva de los derechos humanos y por las agresiones bélicas indiscriminadas contra la población civil. El 18 de julio de ese año López Portillo reconoció como legítimo gobierno de Nicaragua a la Junta

Popular del Gobierno de Reconstrucción. La llegada de los sandinistas al poder y su posterior orientación marxista-leninista, contribuiría a una nueva carrera armamentista entre las superpotencias.

En el ámbito multilateral, en el marco del sistema de las Naciones Unidas, México lanzó en 1979 el Plan Mundial de Energéticos mismo que planteaba la racionalización de la producción, de la distribución y del consumo energético, con la idea de que éste sirviera para ordenar la transición ordenada de dos eras energéticas de la humanidad. La otra gran iniciativa multilateral fue el intento de reactivación del Diálogo Norte-Sur mediante la reunión Cumbre de Cancún "en la cual participaron 22 Jefes de Estado o de Gobierno representativos del norte y del sur, con el fin de dialogar sobre las relaciones económicas entre las dos mitades del mundo y de que se subrayara la voluntad política de sus pueblos para hacerlas más justas" (López Portillo, 1990).

Asimismo, después de estar ausente desde 1946, México fue electo miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 1980-1981, teniendo una participación independiente a pesar de los potenciales conflictos que ello representó en la relación bilateral con Estados Unidos. La reforma política que abriría el camino hacia una nueva era en el desarrollo democrático del país, también fue acompañada de una apertura a temas de derechos humanos. Durante el gobierno de López Portillo México decidió firmar y ratificar siete tratados sobre derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Finalmente, es de destacarse la creación del Acuerdo Petrolero de San José, mediante el cual México y Venezuela destinaron una parte de sus ventas del petróleo a Centroamérica, a la promoción del desarrollo de los propios países centroamericanos. Entre 1980 y 1982, la ayuda económica que México brindó a los países beneficiarios del Acuerdo de San José, fue de 700 millones de dólares. De esta forma, a partir de la cooperación internacional para el desarrollo, que es uno de los principios rectores de su política exterior, México contribuyó a la búsqueda de la estabilidad de sus vecinos centroamericanos en beneficio de su propia seguridad.

Capítulo VI. La Política Exterior en la Era del Neoliberalismo

La era del neoliberalismo en México inició con la llegada del presidente Miguel de la Madrid Hurtado y se extiende hasta nuestros días, sin importar la alternancia en el poder entre los gobiernos del PRI y del PAN. Ambos partidos han mantenido en esencia la misma política económica.

Al asumir la presidencia de la República el 1 de diciembre de 1982, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado anunció que México mantendría una política exterior de principios con una diplomacia firme y negociadora en defensa de los objetivos nacionales. Al respecto decía:

> "Seguiremos sosteniendo con indeclinable convicción, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, el desarme para la preservación de la paz y la cooperación internacional equitativa y eficiente." (De la Madrid Hurtado, Miguel, Discurso de toma de posesión, 1 de diciembre de 1982).

Si bien el Canciller Bernardo Sepúlveda fue un defensor intransigente de los principios en la política exterior de México, hasta el grado de convencer al presidente De la Madrid de la importancia de incluirlos en la propia Constitución para preservarlos, esa estrategia de preservación en sí misma explica un cambio hacia una política exterior dominada por los asuntos económicos. La crisis interna y el cambio de modelo económico que experimentaría la economía mexicana a partir de 1982, llevarían a la política exterior hacia un marcado pragmatismo que buscaba en el escenario internacional de un mundo globalizado los complementos que el interés nacional a la luz del nuevo modelo de desarrollo reclamaba para el avance del cambio estructural. Ese cambio radical en la política interior ocasionó también un cambio en los resultados de la política exterior. La gestión de Contadora fue el último momento trascendente de la política exterior de México, con el cual se cierra la influencia de la ideología de la Revolución Mexicana en la política exterior. Ese último momento de la política internacional de la Revolución, fue posible por el riesgo que la seguridad nacional de México enfrentaba ante la amenaza de la regionalización de una guerra en Centroamérica ante el surgi-

miento de la *segunda guerra fría* entre la Unión Soviética y Estados Unidos. El enfrentar a Estados Unidos en un asunto que el vecino del norte consideraba estratégico en sus intereses vitales, iba en sentido contrario a las necesidades económicas del nuevo modelo de desarrollo, pero a pesar de ello el presidente Miguel de la Madrid y su Canciller Bernardo Sepúlveda, entendieron que la soberanía y la seguridad nacional del país constituían una mayor prioridad que la propia reconversión industrial y que por tanto se debía pagar el precio de actuar contra los intereses vitales de Estados Unidos, porque así lo dictaba el interés nacional mexicano, como lo veremos más adelante en la explicación de ese último episodio glorioso de la política exterior emanada de la Revolución.

Lograda la pacificación de Centroamérica, desapareció el mayor punto de conflicto entre México y Estados Unidos en materia de política internacional, es decir, en temas diferentes a los propios problemas de naturaleza estrictamente bilateral. Al iniciarse la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari las relaciones exteriores con el mundo, en particular las económico-comerciales, se convirtieron por vez primera en la mayor prioridad del país, tal como se aprecia en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 diseñado con el objetivo supremo de modernizar a México. Dicho plan establecía que:

> "México modernizará su política internacional con base en los principios…México no confundirá la defensa de sus principios con una interpretación que favorezca a quienes oprimen a sus pueblos…En materia económica internacional, el Plan propugna que otros países apliquen al nuestro regulaciones de comercio similares a las que aquí se han puesto en práctica; y busca ampliar el potencial de complementación económica con los países de América Latina y promover acuerdos bilaterales y multilaterales con los nuevos polos de crecimiento mundial, la Comunidad Económica Europea y la Cuenca del Pacífico." (p. xv).

Ante esta nueva situación, la naturaleza de los momentos trascendentes de la política exterior en la era del neoliberalismo, sería diferente a la de los momentos trascendentes de la era del nacionalismo revolucionario. Bajo el modelo neoliberal mexicano, el momento más trascendente para el interés nacional sería la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, porque logró anclar la política económica neoliberal.

A partir de esta nueva realidad, las acciones de la política exterior de México serían de naturaleza muy diferente a la era del modelo de la Revolución Mexicana; el mismo concepto de soberanía circunscrito a la vigilancia estricta de la integridad territorial sería modernizado, ya que el propio Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 consideraba a la estrategia de modernización como "la iniciativa de nuestra generación para defender y proyectar nuestra identidad al futuro y alcanzar nuestras metas nacionales… La modernización es, al exterior, una política activa. Esto significa no esperar sino adelantar iniciativas que contribuyan a aprovechar oportunidades para consolidar nuestro proyecto como Nación." La política exterior se convertía en un instrumento para el desarrollo interno. A través de la

política exterior se forzaba a la transformación de la política interna. Por ello, la política exterior neoliberal ya no sería nacionalista sino internacionalista; de antiestadounidense pasaría a ser pro-estadounidense en lo general, aunque la diferencia de poderes nacionales mantendría marcadas diferencias en lo específico; de ser una política exterior reactiva ante los acontecimientos mundiales, pasaría a ser una política activa, de iniciativas; el juridicismo, el idealismo y el principismo por definición, se combinarían ahora con el pragmatismo realista de la política de poder; el predominio de lo político dejaría su lugar al predominio de lo económico; y finalmente, su orientación revolucionaria izquierdista, dejaría ahora su lugar a una orientación derechista acorde a los intereses del modelo neoliberal. Una nueva era en política exterior había iniciado, la era del neoliberalismo y de la globalización, acicateada con el fin de la *segunda guerra fría* y el derrumbe del mundo socialista. La carrera armamentista impulsada por el presidente estadounidense Ronald Reagan había quebrado la economía soviética, agudizando las contradicciones y los problemas sociales y políticos del modo de producción socialista. La respuesta soviética a esa crisis fue la Perestroika o reforma económica que buscó un cambio estructural en el modelo de desarrollo de la Unión Soviética y la Glasnost que buscó un cambio en el sistema político. Irónicamente, la estrategia del presidente Gorbachov para hacer un socialismo más fuerte y más democrático abrió la puerta al derrumbe no sólo de la Unión Soviética sino del mundo socialista.

Para México, las consecuencias del derrumbe del mundo socialista fueron negativas porque el fin de la *guerra fría* abrió sin duda una nueva era en las relaciones internacionales, pero al mismo tiempo la comunidad internacional perdió la base fundamental de la estabilidad y el equilibrio de poder que emanaban del bipolarismo en las relaciones internacionales, lo que situó a México en un escenario internacional más peligroso y lleno de incertidumbre justo cuando éste se convirtió en una prioridad del modelo neoliberal mexicano. Derrumbado el poder internacional de la Unión Soviética, Estados Unidos quedó como la única superpotencia militar sin rival; repentinamente México se encontró como vecino de la única potencia que sobrevivió la *guerra fría*. Y a pesar de que la estrategia del presidente Salinas de Gortari era diversificar las relaciones de México con el mundo para disminuir la vulnerabilidad de un comercio exterior dependiente del mercado norteamericano, la realidad internacional que encontró en sus viajes por Europa y la Cuenca del Pacífico le demostraron que el mundo globalizado entraba ahora en una guerra económica de bloques regionales en la que la única oportunidad de sobrevivencia consistía en la alianza con el bloque norteamericano. En ese contexto, no hay duda de que el momento más trascendente de la política exterior del salinismo fue la negociación del TLC con Estados Unidos y Canadá.

6.1. La participación mexicana en Contadora

Históricamente, de una u otra forma México siempre ha estado presente en Centroamérica. Los países centroamericanos fueron parte integrante del te-

rritorio mexicano durante el Primer Imperio Mexicano. México apoyó desde sus orígenes la causa de Sandino en Nicaragua y fue congruente cuando décadas después el movimiento sandinista derrocó la dictadura de Anastasio Somoza y ascendió al poder en julio de 1979 por medio de una revolución. La radicalización de la Revolución Sandinista hacia el marxismo-leninismo y el fortalecimiento de la guerrilla de la misma orientación en El Salvador que buscaba derrocar al gobierno pro-estadounidense, apoyada por el eje Managua-La Habana-Moscú, hizo resurgir en el radar de Estados Unidos el fantasma del dominó comunista, que ponía un escenario en el cual la primera ficha en caer, en este caso Nicaragua, arrastraría la caída de otras fichas centroamericanas: Guatemala donde también existía un movimiento guerrillero; El Salvador donde la guerrilla era muy poderosa; y Honduras que ante el miedo abrió su territorio a las tropas estadounidenses y a los grupos contrarrevolucionarios que se escindieron de los sandinistas. La propia Costa Rica se convirtió también en una plataforma de la contra nicaragüense.

La nueva riqueza petrolera mexicana se encontraba en el sureste del país y un conflicto militar en esa zona con participación de las dos superpotencias militares, era sin duda una gigantesca amenaza a la seguridad nacional mexicana. No sería gratuito que fueran México, Panamá, Colombia y Venezuela, justamente los vecinos de la zona centroamericana en conflicto, los que realizaran gestiones independientes para su pacificación; a todos les afectaba una guerra en Centroamérica.

En una conferencia sustentada el 28 de octubre de 1985 en Chicago, el Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, planteó claramente los motivos del interés de México en la pacificación de Centroamérica:

> "La política de México en Centroamérica se explica en función no sólo de aspectos estrictamente geopolíticos, sino también por los importantes vínculos sociales, culturales y económicos que mantiene con los pueblos de esa región. La seguridad y los intereses nacionales de México se verán beneficiados con una solución pacífica de los conflictos centroamericanos y con la consolidación de Estados soberanos y estables, comprometidos con el avance económico y social de sus pueblos." (Sepúlveda Amor, 1986: 7).

En el diagnóstico de Estados Unidos sobre la crisis centroamericana, la variable central era la expansión del comunismo; el apoyo del eje Managua-La Habana-Moscú que suministraba armas a la guerrilla salvadoreña; en esta visión, la injerencia externa era concebida como el carburador que suministraba el combustible de la guerrilla. Con semejante diagnóstico, la receta era necesariamente un antibiótico militar que eliminara el virus comunista de una Centroamérica virtualmente sana en su desarrollo perturbado por el virus comunista.

Para los países vecinos del conflicto centroamericano, la guerra era el peor de los escenarios posibles porque el conflicto ya había generado una ola de refugiados y desplazados, inestabilidad e inseguridad social y política, pero ante todo una guerra generalizada abría la amenaza de la ocupación militar de zonas aledañas a la zona de conflicto. Para México, ese escenario era inacep-

table no sólo porque en la zona aledaña al conflicto se encontraba su riqueza petrolera, sino porque por primera vez desde la Revolución, se abría la posibilidad de una ocupación militar estadounidense de parte de su territorio. La vietnamización de Centroamérica no podía entenderse sin la utilización del territorio aledaño, incluido el mexicano, por parte de las fuerzas militares estadounidenses, además de una inevitable movilización de tropas soviéticas a Cuba y Nicaragua. El nuevo modelo de desarrollo económico de México requería estabilidad política y certidumbre para atraer la inversión extranjera; una guerra en el sur del país no contribuía en nada a la estrategia de la reconversión del aparato productivo.

Así pues, el interés nacional mexicano recomendaba a partir de un análisis de costo/beneficio, a corto, mediano y largo plazo, que la política exterior debería centrar sus fuerzas en detener la vietnamización de Centroamérica, aun a costa de enfrentarnos diplomáticamente a Estados Unidos. Y en esta misión, había que sumar a los países vecinos del conflicto para tener éxito frente a la potencia continental. La estrategia de pacificación de la región centroamericana debía ser una tarea de los propios países involucrados en el conflicto con la mediación de sus vecinos inmediatos: México, Panamá, Colombia y Venezuela. Los cancilleres de los cuatro países se reunieron los días 8 y 9 de enero de 1983 en la isla panameña de Contadora. La reunión marcó el nacimiento del grupo que si bien no sería el que firmaría la paz definitiva, sí fue el que evitó la vietnamización de la región. El grupo tomó su nombre de la isla donde se reunió y se constituyó formalmente. Como lo destacó el profesor Carlos Rico en uno de sus trabajos sobre el tema:

> "Los cuatro miembros originales del Grupo Contadora son precisamente los países que forman ´la línea del frente´ de la crisis y por ello sufrirían consecuencias inmediatas si el conflicto se desatara. Todos ellos comparten la necesidad de evitar una situación que abriera la puerta a la expansión de las dimensiones militares de la crisis. Ese fue el elemento de cohesión básico que mantuvo unida a Contadora. Los intereses inmediatos y concretos compartidos por esos cuatro países son la clave para comprender el porqué asumieron el papel principal en la búsqueda de alternativas diferentes a las propugnadas por el gobierno norteamericano." (Rico, 1991: 128).

De esta forma mediante una activa diplomacia, los países de la región, excluyendo a Estados Unidos que era parte del conflicto, fueron el factor determinante que regresó la paz a la región centroamericana.

Contadora fue la continuación de una presencia diplomática de México en Centroamérica, iniciada desde 1979 ante el triunfo de la Revolución Sandinista. México había roto relaciones diplomáticas con la dictadura de Somoza y había sostenido "que la situación en el área era producto de la legítima lucha de los pueblos para transformar anacrónicas estructuras de poder y de orden social injusto" (Heller: 332). Incluso México llegó al extremo de realizar conjuntamente con Francia en agosto de 1981, una declaración que reconocía la personalidad del frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, con la idea de que al ser reconocido como fuerza beligerante, se beneficiara

de las reglas de guerra. La cooperación mexicana en Centroamérica había quedado de manifiesto desde 1980 con la firma del Acuerdo de San José, para el suministro de petróleo en condiciones preferenciales.

El diagnóstico del conflicto por parte de Contadora al ir al fondo de los problemas que lo originaron, resultó opuesto al de Estados Unidos. "El punto de partida del Gobierno de México, que aceptaría el resto de los miembros de Contadora, era la percepción de que la crisis centroamericana se originaba en la problemática económica, social y política interna de los países de la región. Factores internacionales contribuían al conflicto, pero no era la subversión originada en el exterior el más importante de ellos, sino la situación de la economía internacional. La situación de Centroamérica era la de una serie de crisis originadas en el atraso económico y social, y en la ausencia de procesos políticos susceptibles de garantizar la estabilidad interna" (Rico, *Op. Cit*.: 131). Evidentemente, Estados Unidos no aceptaría bajo ninguna circunstancia este diagnóstico en el que el factor soviético era secundario y vería con recelo y desconfianza la gestión de Contadora. Sin embargo, el Canciller Bernardo Sepúlveda estaba convencido de que la eliminación del uso de la fuerza en la resolución del conflicto centroamericano era una condición *sine qua non* para la seguridad nacional de México, que dicho sea de paso, no se entendía desde una visión militar sino como un término político en donde el desarrollo interno en un marco de paz, justicia social y democracia, es tan importante como la paz internacional y el imperio del derecho internacional sobre las acciones de fuerza. En su opinión:

> "Ser vecino de una primera potencia obliga, por elemental astucia, necesidad y afán de sobrevivencia, a encontrar vías pacíficas para dirimir las controversias. Emparejar legalmente lo que es disparejo en términos de poder es otro interés esencial consagrado en los principios de política exterior y que establece la igualdad jurídica de los Estados. Para un país no industrializado, fomentar la cooperación internacional para el desarrollo es un imperativo categórico, si se han de aprovechar los recursos externos para complementar y fortalecer el proyecto nacional de desenvolvimiento económico. Todo ello no podrá ocurrir si no hay condiciones de paz y si el Estado mexicano no encuentra un entorno propicio que le garantice su propia seguridad." (Sepúlveda Amor, 1994: 18).

Para el arquitecto de la política exterior mexicana hacia Centroamérica no había duda, los beneficios de evitar la vietnamización de nuestra frontera sur, serían más altos que el costo de enfrentarse diplomáticamente, con el derecho internacional y el respaldo de la opinión pública mundial, al poder del Imperio estadounidense.

Contadora dejó claro que en el conflicto centroamericano había tres niveles de responsabilidad bien definidos: 1) el de los cinco países involucrados en el conflicto de los que dependía la continuidad del proceso de negociación o la guerra; 2) el de los vecinos del conflicto que buscaban a través de Contadora una salida negociada; 3) el de los países ajenos a la región centroamericana que con sus acciones influían de manera trascendental en el conflicto. Los días 12 y 13 de abril de 1983, Contadora estableció contacto

formal por vez primera con los gobiernos centroamericanos, situación que le permitió recoger las preocupaciones y la posibilidad de establecer una agenda. "El encuentro de abril fue el primer éxito de Contadora: haber establecido un diálogo con los cinco países centroamericanos e iniciado la discusión preliminar sobre una agenda común" (Heller, *Op. Cit.*: 337). Pero las agresiones a Nicaragua por sus dos fronteras continuaban y el caso fue llevado por los sandinistas al Consejo de Seguridad; Honduras que se había convertido en un alfil de Estados Unidos, pugnaba porque el conflicto se tratara en la OEA, a pesar del deterioro en que se encontraba después de la guerra de las Malvinas. No obstante, el Consejo de Seguridad de la ONU libró el conflicto de competencias ONU-OEA y "el 19 de mayo se adoptó por unanimidad un texto que avaló las negociaciones de paz del Grupo Contadora. Este apoyo significó una innovación diplomática, porque confió a los países latinoamericanos la negociación del conflicto" (*Ibídem*: 339). A partir de este endoso, Contadora realizó su segunda reunión de cancilleres los días 28, 29 y 30 de mayo de 1983, de la cual surgió una agenda de cuatro áreas y la creación de un grupo técnico que incluía además de los cuatro países de Contadora, a los cinco países centroamericanos involucrados en el conflicto.

El siguiente paso de Contadora ante el recrudecimiento del conflicto, fue una reunión de sus presidentes, la cual se efectuó en Cancún el 17 de julio de 1983. De dicha reunión surgieron diez compromisos políticos. En la declaración final, Contadora hizo un llamado a Cuba y Estados Unidos a que utilizaran su influencia política para fortalecer el camino de la negociación. Como lo planteó el Embajador Claude Heller:

> "Por primera vez, el Grupo Contadora dejaba en claro que sus esfuerzos diplomáticos no perseguían la exclusión de país alguno y de que la participación norteamericana y cubana era indispensable para una solución regional realista." (*Ibid.*: 341).

Pero sería hasta la cuarta reunión de Cancilleres del Grupo Contadora efectuada en Panamá del 7 al 9 de septiembre que emergería ya un *Documento de Objetivos*. La respuesta estadounidense fue el incremento de maniobras militares y la invasión a Granada para abortar su proceso revolucionario. No obstante, en Centroamérica Contadora se convirtió en un muro de contención de la vietnamización de la región. "Hasta fines de 1983 se reconoció como el mayor mérito de Contadora haber evitado el estallido de un conflicto armado que pudo extenderse por toda la región" (*Idem*: 348). Los trabajos de Contadora continuaron hasta la redacción de lo que el Canciller Sepúlveda llamó un documento jurídico de gran envergadura (Sepulveda Amor, 1994: 75): el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica cuya primera versión se redactó en septiembre de 1984. Las primeras enmiendas fueron redactadas en septiembre de 1985 y la versión final en junio de 1986. El documento no fue al final de cuentas el que selló la paz en Centroamérica, pero "el fin primordial del Grupo Contadora se cumplió. En una reivindicación histórica, es legítimo reconocer que esa gestión diplo-

mática latinoamericana satisfizo los objetivos planteados por los gobiernos de México, Colombia, Panamá y Venezuela desde sus orígenes" (*Ibídem*: 74-75). Así lo reconoció la Corte Internacional de Justicia en su fallo de 1986, a favor de la demanda presentada por Nicaragua contra Estados Unidos por sostener actividades militares y paramilitares para desestabilizar al gobierno legítimamente constituido por el pueblo nicaragüense en uso de su derecho a la autodeterminación.

Los esfuerzos pacifistas de Contadora fueron reforzados por el llamado Grupo de Apoyo integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Los grupos Contadora y de Apoyo, evolucionaron hacia el Grupo de Río, un novedoso esfuerzo de concertación política a partir del cual los países latinoamericanos, sin la presencia de Estados Unidos, intentaron avanzar en el tratamiento de temas de integración y problemas comunes. El mecanismo permanente de consulta y coordinación política fue creado en Río de Janeiro en diciembre de 1986.

A la distancia, no podemos sino concluir que al participar en Contadora, México asumió sus responsabilidades internacionales y defendió con valentía y dignidad sus intereses frente al imperio estadounidense, consciente de que al defender los principios de su política exterior en una región vital para el interés nacional de México, se estaba defendiendo la propia seguridad nacional. Desterrada la amenaza de la guerra en Centroamérica, el 11 de mayo de 1988, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid publicó en el Diario oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se reformó la fracción X del Artículo 89 constitucional para incorporar los siete principios rectores de la política exterior de México, como facultad y obligación del presidente de la República al dirigir la política exterior. El pragmatismo en la política exterior que se consolidaría con el cambio estructural impulsado por el sucesor del presidente De la Madrid, quedaba forzado a respetar los siete principios en la conducción de las relaciones internacionales del país.

6.2. El cambio estructural y el pragmatismo en política exterior

Al concluir la administración del presidente López Portillo, el país quedó devastado por los efectos de la crisis económica y por el endeudamiento externo que llevó a la quiebra a la economía mexicana. En sus dos últimos años de gobierno salieron del país al menos 22 mil millones de dólares, que en su mayoría fueron a parar principalmente a Estados Unidos y que eran superiores a la inversión externa que había recibido México en toda la posguerra. Al asumir el poder ejecutivo, el presidente Miguel de la Madrid presentó un recuento del desastre económico en que recibió al país. Al respecto mencionó:

> "México se encuentra en una grave crisis. Sufrimos una inflación […] casi el cien por ciento; un déficit sin precedente en el sector público […] se carece de ahorro […] el rezago de las tarifas y de los precios pone a las empresas del Estado en situación deficitaria, encubre ineficiencias y subsidia a grupos de altos ingresos […] El ingreso de divisas del sistema financiero se ha paralizado […] tenemos una deuda pública y privada que alcanza una proporción desmesurada […] El crédito

> externo se ha reducido, están seriamente amenazadas la planta productiva y el empleo." (De la Madrid Urtado, Miguel, Discurso de toma de posesión).

A partir del acuerdo con el FMI, la política económica neoliberal inició sus primeras medidas para reconvertir la economía mexicana. La primera receta monetarista que se aplicó fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) el cual en tres años logró reducciones de la inflación, del déficit fiscal y la reestructuración de la cuantiosa deuda externa.

La nueva política económica alentó la privatización de las empresas del sector público, la disminución del gasto social, liberalización de los mercados financieros, controles salariales, liberalización y desregulación del comercio exterior y el adelgazamiento del Estado. A lo largo del sexenio del presidente De la Madrid, el país transitó del modelo económico keynesiano-cepalino al modelo neoliberal (al respecto puede consultarse el libro de Calva, 1993) que se consolidaría durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En este cambio de modelo de desarrollo, la apertura comercial tuvo la misión de ser la vía para reasignar los recursos en función de las ventajas comparativas con lo cual se buscó elevar la eficiencia del aparato productivo porque el productor nacional al enfrentar la competencia externa estaba obligado a ser eficiente y competitivo para no desaparecer del mercado. Con esta política, el crecimiento de las exportaciones se convertía en la piedra angular para modernizar y hacer más competitiva a la economía. El paso posterior a las reformas estructurales en la economía mexicana fue el ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que marcó el inicio de una apertura unilateral y que hizo de México en unos cuantos años, una de las economías más abiertas del mundo después de haber sido una economía altamente protegida. En su libro *La política exterior de México en la era de la modernidad*, el Embajador Andrés Rozental, uno de los ejecutores de la política exterior salinista explica la correspondencia entre ésta y el cambio estructural al interior del país:

> "En su dimensión externa, la política de modernización propuesta por el Presidente Salinas estaba dirigida precisamente a romper con el aislamiento y la protección a ultranza del mercado mexicano. Su finalidad era forzar al aparato productivo nacional a ser más competitivo y a explotar cabalmente las ventajas comparativas de México ante el resto del mundo." (Rozental, 1994: 56-57).

Los grandes cambios internacionales y el cambio del modelo de desarrollo demandaban un cambio inmediato en la política exterior. En la lógica neoliberal se consideraba que había un divorcio entre la política interna y la política exterior que había que remediar en beneficio del interés nacional. Al respecto se argumentaba:

> "Ese divorcio de la política exterior de los asuntos internos fue comprensible en épocas pasadas, en las que México había decidido mirar hacia adentro, ya fuera porque el modelo de industrialización seguido se concentraba en la sustitución

> de importaciones, o bien porque la estructura internacional de poder estaba claramente definida, dejando poco margen de acción para iniciativas de países intermedios." (*Ibídem*: 48).

En opinión de quien esto escribe, en el pasado no existió estrictamente un divorcio entre la política interna y la exterior, sino que las circunstancias simplemente fueron diferentes. Al lanzar la Doctrina Estrada que buscó acabar con el chantaje del reconocimiento de gobiernos, México se protegía a sí mismo de los poderosos contra los que iba dirigido el mensaje. Al defender a Etiopia, a España y a Austria en la Sociedad de Naciones, México buscaba su propia seguridad porque tenía claro que una nueva guerra imperialista se acercaba. La lucha mexicana en la promoción del desarme no puede ser considerada tampoco como ajena a nuestra seguridad. El surgimiento de una política exterior activa que alcanzó su punto culminante durante la administración del presidente Luis Echeverría, estaba marcada por el interés nacional, es decir, la política exterior era una continuación de la política interna. Bajo la visión con la que hemos tratado los momentos trascendentes de la política exterior, no hubo un divorcio entre política interna y política exterior, porque ésta última jugó un papel fundamental para asegurar la reproducción del capitalismo mexicano con una orientación ideológica basada en el nacionalismo revolucionario. Lo que en mi opinión ocurría, es que ante un mundo globalizado, con el dominio militar unipolar de la potencia que era ni más ni menos nuestro vecino del norte y una economía abierta unilateralmente, era necesario que la tradicional política exterior que se había centrado en asuntos y negociaciones eminentemente políticas que incluso implicaron cambios a la estructura jurídica internacional, avanzara hacia lo propiamente económico, porque el divorcio entre política interna e internacional en esas condiciones, si se daba precisamente en este punto como consecuencia de un cambio radical. En otras palabras, ante su nueva realidad interna y ante un mundo globalizado, el interés nacional demandaba iniciar negociaciones comerciales con ese mundo globalizado y cada vez más interdependiente, que fueran el complemento externo a las reformas internas; con ello se buscaba hacer más competitivas a las empresas y más eficiente a la economía mexicana. La explicación de este giro al plano económico de la política exterior, la encontramos en Herminio Blanco, uno de los principales actores de las negociaciones comerciales de México:

> "Con el fin de propiciar mayor crecimiento y competitividad, y ante el estancamiento económico y el imperativo de generar casi un millón de empleos anualmente, en 1988 se inició un programa de profunda modernización económica. Dicho programa incluyó desde reformas constitucionales hasta más de medio centenar de medidas de desregulación reglamentaria. Los acuerdos comerciales negociados o en proceso de negociación por México son congruentes y, en algunos casos, complementarios de esas medidas. La utilidad de estos convenios, y la posibilidad misma de negociarlos, estuvieron condicionadas por la estabilidad macroeconómica resultante de las medidas precedentes; entre otras, de reorga-

> nización fiscal, restructuración de la deuda pública y de desregulación. Una de las piezas medulares del programa de modernización económica consistió en la liberalización de la economía mexicana. Los acuerdos comerciales logrados fortalecen la primera etapa de la apertura, crean permanencia y hacen predecible la política comercial. Así se refuerza la viabilidad económica del país y, por lo tanto, su soberanía." (Blanco Mendoza, 1994: 80-81).

Las negociaciones comerciales de México con el mundo fueron ejecutadas por los economistas neoliberales educados en Estados Unidos, quienes desplazaron de dichas negociaciones a los diplomáticos profesionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores con lo cual se desató un conflicto interno en política exterior porque por su propia naturaleza, los economistas centraron su atención y sus objetivos en los aspectos comerciales, dejando de lado los intereses de conjunto de la política exterior. Los conflictos en el gabinete salinista y del propio partido entre tradicionalistas del nacionalismo revolucionario y los tecnócratas, el alejamiento de la tradicional política exterior y la situación política interna producto de la cuestionada elección presidencial que le dio el triunfo al PRI, propiciaron el rompimiento del consenso interno (al respecto puede consultarse mi ensayo, en Mendoza, 2000: 11-27) que había tenido la política exterior del nacionalismo revolucionario desde la Revolución Mexicana.

No obstante lo anterior, la política exterior empezó a trabajar con objetivos definidos, pero con un marcado pragmatismo. Las representaciones diplomáticas y consulares ahora tendrían que ser promotoras de inversiones extranjeras para México; todos los recursos de la política exterior fueron utilizados para promover una nueva imagen del México moderno e incluso la cultura fue utilizada como instrumento de política exterior. El propio servicio exterior fue modernizado. Cientos de profesionistas bilingües de diversos perfiles fueron reclutados en los concursos de ingreso para fortalecer al cuerpo diplomático mexicano. La política exterior en el nuevo modelo neoliberal pretendía convertirse en un instrumento del desarrollo interno del país.

En un mundo globalizado varios temas se trasnacionalizaron y empezaron a ser tratados por diferentes dependencias federales. Tal es el caso del narcotráfico que reclamó la participación internacional de la Procuraduría General de la República, las propias negociaciones comerciales que abrieron la puerta de la política exterior a la Secretaría de Comercio. La Cancillería pasó de ser la única ejecutora de la política exterior, a la coordinadora de las relaciones internacionales del Estado mexicano. La propia Ley de Tratados sentó el marco jurídico para la actividad internacional de las diversas agencias del Estado; varias secretarías de Estado instalaron direcciones generales de asuntos internacionales.

La estrategia que en política exterior trazó el presidente Salinas al inicio de su administración, se tuvo que ir modificando no sólo por el dinamismo

de la política mundial, sino porque el acercamiento a los países de diversas regiones del planeta le demostraron a México que una cosa es lo que uno quiere y otra muy diferente lo que es posible a partir del poder nacional con que se cuenta. Lo que no cambió fueron los seis objetivos básicos de la política exterior: fortalecer la soberanía nacional; promover el desarrollo; protección de los connacionales en el extranjero; difusión de la cultura nacional; promoción de la imagen positiva de México en el mundo; estimular la cooperación internacional para el desarrollo.

En una entrevista concedida al periodista Djuka Julius en marzo de 1989, Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, negó tajantemente la posibilidad de que México se integrara a un Mercado Común con Estados Unidos y Canadá. Al respecto decía:

> "veo inadmisible hablar siquiera de un Mercado Común en el cual no hubiera movimientos y flujos abiertos de mano de obra. … Dos terceras partes de nuestro comercio de bienes se da con Estados Unidos. Pero por razones políticas y de equilibrio, tenemos que enfatizar también la conveniencia de relaciones económicas más estrechas con los países del Pacífico asiático, de Europa y de América Latina. Creo que ha sido muy clara la posición del presidente de la república: el Mercado Común con los Estados Unidos y con Canadá, tal como lo han resuelto y planteado esos dos países, no es para México." (Solana Morales, 1994: 49).

No obstante, los primeros cálculos del salinismo no se correspondieron con la realidad internacional y la estrategia de la diversificación tuvo que ser adaptada a nuestra realidad geoeconómica; geografía es destino y el nuestro nos colocó en América del Norte. Esa realidad no pudo ser superada por el discurso del país bisagra de múltiples pertenencias.

En la gira europea que realizó a principios de 1990, el presidente Carlos Salinas de Gortari descubrió que la caída del bloque socialista había llevado la atención de las potencias europeas hacia los países de Europa del Este, hacia donde estaban fluyendo las inversiones que buscaba México. En la Cuenca del Pacífico éramos considerado un país ajeno no sólo geográficamente, sino ajeno al proceso de integración silencioso impulsado por el libre comercio en la zona, a pesar de no contar con un acuerdo comercial como el de la Comunidad Europea. "Las opciones más viables y realistas eran las de ensayar que la integración fuese con América Latina o con los Estados Unidos. La decisión del Presidente de la República no fue excluyente. Se iniciaron consultas para formar acuerdos de libre comercio en América del Norte y con algunos de nuestros vecinos del Sur: los Estados centroamericanos, Colombia, Venezuela y Chile" (Rozental, *Op. Cit*.: 61). El esfuerzo diversificador se mantuvo como objetivo, pero en los hechos aumentó la dependencia comercial del mercado estadounidense. Por cuestiones políticas y de imagen, México firmó un acuerdo de complementación económica con un país latinoamericano:

Chile. Sin embargo, la joya de la corona sería la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que en los hechos significó el seguro de la continuidad de la política neoliberal. Y ese seguro se utilizó. Cuando la economía le explotó al presidente Ernesto Zedillo por el famoso "error de diciembre" de 1994, el presidente de Estados Unidos Bill Clinton envió un salvavidas financiero a Zedillo con un préstamo de emergencia que sirvió para evitar que el desastre económico en México fuera mayor al ocurrido.

6.3. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte

El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) dio viabilidad al cambio estructural en la economía mexicana, porque consolidó las inversiones externas que el país requería. Una vez suscrito el TLCAN, las inversiones de Estados Unidos, Europa y Japón fluyeron hacia la economía mexicana. Pero el objetivo de firmar el TLCAN con Estados Unidos y Canadá no fue fácil, implicó no sólo poner todos los recursos físicos y humanos de la política exterior y del país a su servicio, primero para promover una nueva imagen de México en el mundo y en particular en América del Norte, luego para construir un poderoso lobby en Estados Unidos con capacidad de cabildear a favor de los intereses de México y finalmente la movilización de un equipo de negociación que incluyó no sólo a funcionarios de todo el aparato de gobierno mexicano, sino también a los propios actores económicos: los empresarios. En este proceso, no faltaron las voces defensoras de un nacionalismo radical y trasnochado que afirmaban que el TLCAN llevaría irremediablemente a México a la anexión virtual a Estados Unidos; al concluir el año 2010, la realidad ha mostrado que la negociación y firma del TLCAN fue un paso fundamental en la modernización del aparato productivo mexicano y en la modernización del propio país y sus instituciones. Hoy, veinte años después del arranque de las primeras pláticas para su negociación, gracias al TLCAN México ha podido enfrentar la competencia y el poderío económico de países como China, India y Brasil. Con el TLCAN México no perdió soberanía; al contrario, la soberanía mexicana se fortaleció porque el TLCAN mantuvo a México como un país económicamente viable y se convirtió en un instrumento de nuestra propia seguridad.

Al momento de la negociación del TLCAN en 1992, el mercado de América del Norte concentraba el 83% de las exportaciones mexicanas, el de Europa Occidental el 7.6%, el de América Latina el 6.0% y el de Asia el 3.2%. El cuadro 1 muestra los porcentajes de exportaciones e importaciones con los principales socios comerciales de México. La inversión extranjera provenía en un 62.9% de América del Norte, 26.6% de Europa Occidental, 7.0% de América Latina y 2.3% de Asia.[17]

---

[17] Banco de México, *The Mexican Economy 1993.*

Cuadro 1
Principales Socios Comerciales de México en 1992

Destino de exportaciones	Porcentaje	Origen de importaciones	Porcentaje
Estados Unidos	**80.8 %**	**Estados Unidos**	**71.2%**
España	**2.7%**	**Japón**	**4.9%**
Canadá	**2.2%**	**Alemania**	**4.0%**
Japón	**1.8%**	**Francia**	**2.1%**
Francia	**1.2%**	**Brasil**	**1.8%**
Alemania	**1.1%**	**Canadá**	**1.7%**
Brasil	**0.9%**	**Italia**	**1.6%**
Venezuela	**0.4%**	**España**	**1.4%**

Fuente: elaborado con indicadores del Banco de México.

En abril de 1990 el Senado de la República organizó el Foro Nacional de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo a partir de cuyas conclusiones recomendó al presidente Carlos Salinas de Gortari negociar un acuerdo de libre comercio con América del Norte, para aprovechar la circunstancia de que la globalización de la economía mundial había generado de manera paradójica la formación de bloques comerciales regionales. El interés nacional aconsejaba la negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos como vía para la promoción de nuestras exportaciones y atracción de inversiones en un escenario internacional muy competido, que al mismo tiempo fuera el ancla del cambio estructural en la economía. Además, la negociación de un tratado comercial con México había sido ya planteada, sin éxito, por el presidente estadounidense Ronald Reagan. Estados Unidos y Canadá tenían ya una sociedad comercial y la incorporación de México contribuiría a incrementar la competitividad y la fuerza de América del Norte frente a los bloques comerciales de Europa y la Cuenca del Pacífico.

La última circunstancia que benefició la negociación comercial fue la sucesión simultánea en México y Estados Unidos. Carlos Salinas asumió la Presidencia de México el 1 de diciembre de 1988 y George Bush asumió la Presidencia de Estados Unidos el 20 de enero de 1989. La buena relación personal que se estableció entre ambos mandatarios conocida como "el espíritu de Houston" sin duda facilitó el camino. Así, en su entrevista del 10 de junio de 1990 abordaron la conveniencia de iniciar una negociación que facilitara los flujos comerciales y de inversión entre México y Estados Unidos, misma que expresaron en el comunicado conjunto al término de su entrevista, en el cual se instruía a Jaime Serra Puche, titular de la SECOFI y a Carla Hills, representante comercial de EUA, a iniciar los trabajos preparatorios de la negociación comercial. Dos meses después, el 8 de agosto de 1990 en Washington, D.C.,

en el marco de la VII Reunión de la Comisión Binacional México Estados Unidos se recomendó a los presidentes de ambos países iniciar el proceso formal de negociaciones comerciales. Canadá expresó su interés por incorporarse a la negociación. Los primeros contactos trilaterales se iniciaron en septiembre. "La negociación trilateral resultaba la más conveniente, pues permitía crear, en un solo tratado, una región de libre comercio con más de 360 millones de habitantes y un producto agregado cercano a seis billones de dólares; además, así se evitaba la proliferación de acuerdos comerciales en América del Norte" (Blanco Mendoza, *Op. Cit.*: 162). El presidente Bush contaba con el *fast track* por parte del Congreso, lo cual le otorgaba plenos poderes para realizar una negociación cuyo resultado no podía ser modificado por el Congreso; la potestad del Congreso era aceptar o rechazar el tratado, pero sin derecho a realizarle enmiendas.

Las negociaciones formales del TLCAN se iniciaron en la ciudad de Toronto, Canadá el 12 de julio de 1991. Los equipos de los tres países tuvieron varias rondas de negociaciones por un periodo de catorce meses hasta concluir el 12 de agosto de 1992 con un tratado compuesto de un preámbulo y veintidós capítulos agrupados en ocho partes. A pesar de que por parte de Estados Unidos fue George Bush el presidente que inició y concluyó la negociación del TLCAN, éste concluyó su mandato sin que el tratado fuera sometido a la ratificación del Congreso. El nuevo presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, apoyó la ratificación del TLCAN, pero la condicionó a la negociación de dos acuerdos paralelos: uno sobre condiciones laborales y otro sobre medio ambiente. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue ratificado por la Cámara de Senadores de México el 22 de noviembre de 1993; por la Cámara de los Comunes y el Senado de Canadá el 27 de mayo y el 23 de junio de 1993; y por la Cámara de Representantes y por el Senado de Estados Unidos el 17 y el 20 de noviembre de 1993. Entró en vigor el 1 de enero de 1994, y fue saludado en México con el levantamiento de los zapatistas en Chiapas para recordar a los mexicanos y al mundo, que además del México moderno del cambio estructural, permanecía también el México marginado, el de 40 millones de pobres que sobraban en el modelo neoliberal mexicano.

En las negociaciones del TLCAN, los negociadores mexicanos trataron de incluir el tema migratorio, pero ese tema no era prioritario para los estadounidenses. Además, argumentaron que de insistir en la inclusión de la migración, los estadounidenses hubieran demandado que en la mesa también se pusiera la negociación del petróleo, lo cual no era negociable bajo el interés nacional mexicano. Por ello, "México decidió no empujar la inclusión de la migración porque ello ciertamente habría retrasado las negociaciones y posiblemente puesto en riesgo la aprobación en el Congreso de los Estados Unidos" (Castañeda, Jorge G., 2007: 53).

Con la negociación del TLCAN, México mostró al mundo que echando mano del derecho internacional y a partir de la cooperación para el desarrollo compartido, es posible equilibrar las desigualdades del poder nacional

entre dos países con diferente nivel de desarrollo. El TLCAN fue un logro relevante para México, no solamente porque permitió asegurar la continuidad de una estrategia de desarrollo económico, sino porque garantizó el acceso de nuestro país al mercado que concentra el 25% del producto mundial y que en consecuencia es el mercado más grande y más rico del planeta. Por medio del derecho y la negociación a partir de la cooperación, México logró institucionalizar sus relaciones comerciales con la mayor potencia económica del mundo, lo cual se convirtió sin duda alguna en el mayor logro de la política exterior mexicana en la era del neoliberalismo.

6.4. La estrategia de diversificación de relaciones exteriores

Uno de los seis objetivos planteados en materia de política exterior en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, era "apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo" (p. 27). Entre los propósitos de este objetivo se encontraban la renegociación de la deuda externa; el incremento de la cooperación y concertación política con América Latina; la promoción de acuerdos bilaterales de cooperación técnica, científica y cultural que abrieran el camino al país a nuevos procesos de organización y producción; y, sobre todo, un mayor acercamiento a Europa y a la Cuenca del Pacífico por ser los nuevos polos de crecimiento mundial. En síntesis, lo que ahí se planteaba era la necesidad de diversificar las relaciones exteriores para hacerle frente a la nueva realidad nacional y poder apuntalar el proceso de modernización a partir de conseguir en el exterior los elementos técnicos, financieros y materiales de los que el país carecía, sin poner en riesgo la soberanía, la independencia política y la seguridad nacional.

En 1995 cuando se habían alcanzado ya avances importantes en la modernización de la economía mexicana y cuando había entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la política de diversificación adquirió una mayor importancia para complementar las necesidades del desarrollo interno y para contrarrestar los flancos vulnerables abiertos con el TLCAN. En ese momento, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se concibió a la diversificación de esta forma:

> "La diversificación es una estrategia necesaria frente a la intensidad de las relaciones con nuestros principales socios comerciales y tiene como fin que México amplíe su margen de maniobra y consolide su capacidad de negociación internacional. Esta estrategia parte del reconocimiento de México como un país de pertenencias múltiples que requiere de alianzas selectivas y flexibles." (p. 13).

Al entrar en vigor el TLCAN, el 83% de las exportaciones mexicanas se concentraba en América del Norte (Blanco Mendoza, *Op. Cit.*: 9), el 7% con Europa Occidental, el 6% con América Latina y el 3.2% en Asia. Era evidente que la nueva sociedad comercial con Estados Unidos y Canadá, propiciaría una

mayor concentración del comercio con esa región, de no tomarse las medidas necesarias para fomentar el comercio con otras regiones del planeta, lo cual representaba un factor potencial de vulnerabilidad para el país. La respuesta a ese reto consistió en la negociación de acuerdos de libre comercio con diversos países, a partir de lo cual México, aprovechando su privilegiada situación geográfica, logró tender puentes con los polos de crecimiento económico más importantes del planeta.

Sin embargo, la política de diversificación que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 debía aprovechar las oportunidades globales para apoyar el beneficio interno del país y el bienestar de los mexicanos, no se reducía exclusivamente al ámbito económico, sino que buscaba también convertir al país en un actor central del cambio en las relaciones internacionales, acorde al peso político, económico, democrático y diplomático que México había construido gracias a sus reformas económicas y políticas, así como la actuación de su diplomacia. Los objetivos fundamentales de la política de diversificación abarcaban diversos ámbitos:

> "a) promover las ventajas competitivas de México, tanto en la esfera política como en la económica; b) asegurar que nuestra política exterior apoye y refleje adecuadamente los intereses del país, y c)impulsar las iniciativas internacionales que expresen nuestros intereses comunes con respecto a los temas de peso de la era de la posguerra, tales como la estabilidad financiera internacional, el tráfico de drogas y el crimen organizado, el deterioro ambiental, la proliferación de armas y el terrorismo." (Green, 1998: 85).

En resumen, podemos afirmar que la lógica de la estrategia de diversificación, se sustentaba en la expansión, el fortalecimiento y el equilibrio de las relaciones que México mantenía a todos niveles con las diversas naciones del planeta, y que a través de esa diversificación, se pretendía alcanzar los objetivos nacionales planteados por la Administración del Presidente Zedillo: 1)fortalecer la soberanía nacional, 2)construcción de un desarrollo democrático; 3)consolidación de un régimen de convivencia social en un estado de derecho; 4)bienestar social; 5)promoción de un crecimiento económico sustentable.

Desde principios de los ochenta, la diversificación había experimentado diversas etapas que se habían desarrollado en sentido proporcional al avance del cambio estructural del país. De los acuerdos parciales en ALADI (1982-1986), el Memorandum de Entendimiento Comercial con Canadá (1984), el Entendimiento en materia de Subsidios y Derechos Compensatorios con E.U. (1985), hasta la entrada al GATT (1986), la diversificación buscó preparar el camino para la inserción de México en la economía internacional en las mejores condiciones posibles, sobre todo, porque la apertura económica había sido una decisión unilateral para forzar al aparato productivo a competir con el resto del mundo. En 1988 el país ingresó a Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), logrando así tender un puente comercial empre-

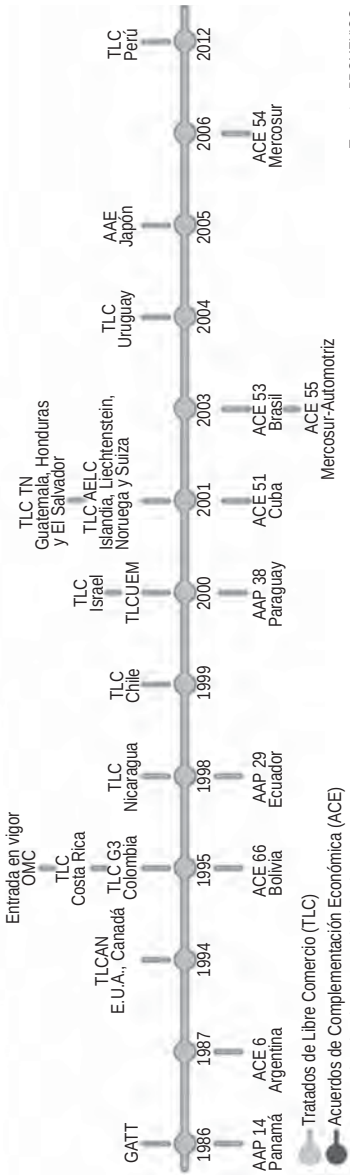
sarial con una de las regiones económicas más dinámicas del planeta. Un año después lo haría al foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y en 1993 a nivel gubernamental al Mecanismo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC), restableciendo la vía comercial que se tuvo con el "Lejano Oriente" durante la época colonial.

A partir de 1991 se inició una nueva etapa en la diversificación al firmar México con Chile su primer acuerdo de complementación económica. El acuerdo fue significativo porque México había roto relaciones diplomáticas con Chile a raíz del Golpe de Estado con el que el General Augusto Pinochet derrocó al legítimo gobierno de Salvador Allende. Las relaciones diplomáticas entre ambos países se restablecieron el 22 de marzo de 1990 y al día siguiente el presidente Salinas de Gortari realizó una visita de Estado a Chile. También en 1991 se firmó un Acuerdo Marco de Cooperación con la Comunidad Europea y en 1992 el país suscribió con Canadá y Estados Unidos el TLCAN. Seguirían acuerdos de libre comercio con Bolivia, Colombia y Venezuela (G-3), Costa Rica, Nicaragua, la Unión Europea en lo que significó el acuerdo más amplio de Europa con un país fuera de su región geográfica, los países del Triángulo del Norte (El Salvador Guatemala y Honduras), y finalmente el Tratado de Libre Comercio México-Israel.

Los logros de la diversificación fueron medidos por el gobierno a partir del número de tratados y no en función de los resultados de los mismos. Así encontramos que el 12 de julio del 2000, al participar en la comida organizada con motivo de la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio entre México e Israel, el presidente Zedillo mencionara que el logro de la diversificación se apreciaba en 9 tratados de libre comercio que tenía México con 27 países que representan en conjunto el 57% del producto mundial, con un mercado potencial de alrededor de 800 millones de consumidores.[18] La diversificación de las relaciones económicas y en especial la firma de tratados de libre comercio con esos países, sirvió para ordenar jurídicamente las relaciones comerciales, lo cual propició certidumbre y orden al comercio exterior del país. Asimismo, contribuyó al desarrollo interno en tanto que abrió fuentes de financiamiento, propició inversiones externas, generó empleos, reactivó la demanda interna y contribuyó al desarrollo de la planta productiva. La política exterior de diversificación cumplió su función de promotor del desarrollo, al otorgarle al país por la vía de la negociación de acuerdos de libre comercio con diversos países, instrumentos para apoyar el desarrollo interno. Pero la sola firma de acuerdos comerciales no produjo el incremento de las exportaciones por arte de magia. Varios de los acuerdos negociados no han sido aprovechados por los empresarios mexicanos. La figura 1 presenta los tratados de libre comercio, los acuerdos de complemen-

[18] Datos citados por el presidente Ernesto Zedillo durante su intervención en la comida con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio México-Israel, el 12 de julio de 2000.

Figura 1
Tratados de Libre Comercio y Acuerdos Celebrados por México



Fuente: PROMEXICO.

tación económica y los acuerdos de alcance parcial que México suscribió desde que ingresó al GATT en 1986 hasta el tratado de libre comercio firmado con Perú del 6 de abril de 2011 en la ciudad de Lima, mismo que fue aprobado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2012.[19]

Por su parte, el cuadro 2, página 154, que fue presentado por la Secretaría de Economía en el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, muestra el desempeño de los tratados en materia comercial tomando como medida su dinamismo comercial y el peso específico sobre el comercio total del país, y como generador de Inversión Extranjera Directa (IED) a partir de los flujos de IED igualmente de los 45 socios incluidos en la red de tratados de libre comercio. En materia de IED, alrededor de la mitad proviene de Estados Unidos. Al cierre del tercer trimestre del 2013, de los 340,998.4 millones que ingresaron al país, 163,211.9 llegaron de nuestro vecino y primer socio comercial, lo que le da a Estados Unidos un valor estratégico para México

México se ha convertido en una potencia exportadora, tal como lo prueba su balanza comercial 2012[20], en la cual se observa un comercio exterior total de 741,666.0 millones de dólares como resultado de exportaciones por un monto de 370,914.6

[19] Es de destacarse que en la figura no aparece el tratado de libre comercio firmado con las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua el 22 de noviembre de 2011 en San Salvador, el cual fue aprobado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, también el 9 de enero de 2012.

[20] Los números de la balanza comercial 2012 citados, fueron tomados de la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía.

millones de dólares e importaciones por un monto de 370,751.6 millones de dólares para una balanza comercial prácticamente equilibrada, muy lejos de la balanza comercial deficitaria en -13,534.5 millones de dólares que se tenía antes de la entrada en vigor del TLCAN. De ese comercio exterior con el mundo, México realiza el 81.3% con los 45 países con los cuales tiene tratados de libre comercio, pero como ha sido la tendencia histórica, ese comercio exterior es mayoritario con América del Norte.

Cuadro 2: Desempeño de los TLC's

Tratado / Acuerdo	Periodo	Desempeño como socio	
		Comercial[1]/	Inversor[2]/
TLCAN	1993-2012	Estratégico	Estratégico
Chile	1993-2012	Bueno	Medio/IED Mexicana[3]
Colombia	1994-2012	Sobresaliente	Regular/IED Mexicana
Centroamérica	1995-2012	Sobresaliente	Regular/IED Mexicana
Unión Europea (27)	1999-2012	Regular/Bueno	Excelente-Estratégico
Israel	1999-2012	Bajo/Estancado	Bajo-Marginal
AELC	2001-2012	Bajo	Excelente
Uruguay	2003-2012	Incipiente con potencial	Marginal/IED Mexicana
Japón	2004-2012	Regular/Bueno	Excelente

El TLC con Perú entró en vigencia en el año 2012, por lo que no se contó con información suficiente para hacer la evaluación del mismo.

[1] La evaluación se realiza con base en el dinamismo comercial (comercio total de México con el país o los países que comprenden el Tratado o Acuerdo correspondiente) y el peso específico que el Tratado o Acuerdo tiene en el comercio total de México.

[2] La calificación se otorgó con base en los flujos de IED provenientes de los socios que comprende el TLC correspondiente.

[3] Existe IED mexicana en los países que integran el Tratado o Acuerdo.

Del total de su comercio con el mundo en 2012, México realizó el 63.8% con Estados Unidos y Canadá, sus socios del TLCAN. Con Estados Unidos el comercio anual total en 2012 fue de $472,934.0 millones de dólares, lo que equivale a comerciar $1,295.71 millones de dólares por día o bien, alrededor de un millón de dólares por minuto. Es importante señalar que además de ser su tercer socio comercial después de Canadá y China, México es un país estratégico para Estados Unidos porque, de acuerdo a la Cámara de Comercio de ese país, alrededor de 6 millones de empleos en el vecino del norte dependen del comercio con México. Asimismo, un análisis realizado por Brookings revela que por

cada 100 dólares en el valor final de un bien que Estados Unidos importa de México, 40 dólares son de contenido estadounidense. La participación equivalente en el caso canadiense es de 25 dólares, en el de China 4 dólares y en el de la Unión Europea sólo 2 dólares. México también es un socio estratégico para Estados Unidos por las compras que realiza. En 2012 México compró más productos a Estados Unidos que Japón y China juntos. Asimismo, las compras mexicanas son superiores a las compras combinadas que hacen de ese país Alemania, Francia, Países Bajos y Reino Unido.

El segundo socio comercial de México en 2012 fue la Unión Europea, bloque con el cual se realizaron transacciones comerciales por un monto de $63,105.0 millones de dólares, lo que equivale a un 8.5% del comercio total de México. Los tres principales países con los que se mantiene un alto déficit comercial siguen siendo China con -51,215.3 millones de dólares; Japón con -15,042.0 millones de dólares; y Corea con -11,621.7 millones de dólares, lo cual significa que la principal fuente de nuestro déficit comercial son los países de la Cuenca del Pacífico asiático, lo que de paso es un botón de muestra de que nuestros empresarios no han podido o no han sabido atacar las posibilidades de exportar a una región en la cual se concentra la mayor población del planeta.

Por otra parte, la política exterior del país buscó cubrir sus vulnerabilidades bilaterales recurriendo al multilateralismo cuando las posibilidades de éxito eran mayores por esa vía, sobre todo en el campo de la concertación política. Mediante su participación en el Grupo de Río, México y los países latinoamericanos trataron de avanzar en proyectos que habrían sido impensables al interior de la OEA por la presencia de Estados Unidos. Asimismo, el fortalecimiento de la relación bilateral con España fue clave para trazar un puente hacia Europa y para reintegrar a los países ibéricos a un reencuentro cultural que contribuyera a reforzar el iberoamericanismo y la cooperación a partir de institucionalizar la Conferencia Iberoamericana.

Aprovechar las oportunidades externas para fortalecer la economía nacional, exige todavía enormes inversiones en infraestructura, para lo cual tendremos que depender nuevamente del capital exterior. El país necesita expandir y modernizar su infraestructura, particularmente en sus puntos de contacto con el mundo como son los sistemas de telecomunicaciones, los aeropuertos, los ferrocarriles, carreteras y terminales marítimas. Con Estados Unidos es imprescindible una mayor inversión en la región fronteriza y la creación de instituciones espejo que permitan agilizar el comercio sin descuidar la seguridad, lo cual implica incrementar la cooperación y mejorar sustancialmente la coordinación entre autoridades de ambos lados de la frontera. Avanzar hacia una economía más industrializada requerirá también de la expansión y modernización de la capacidad energética y de una adecuada política que apoye a la industria nacional en un entorno exterior cada vez más competido; sin cadenas productivas nacionales el comercio exterior seguirá siendo un espejismo del desarrollo. Por la internacionalización de nuestra economía y por la dinámica de la globalización, la política

exterior tenderá a convertirse cada vez más, en un apoyo esencial para el desarrollo interno del país. De su éxito dependerán nuestras posibilidades para la consecución de los objetivos nacionales y para la defensa de nuestros intereses en el mundo del siglo XXI.

Capítulo VII. La Política Exterior de los Gobiernos de la Alternancia

La llegada del Lic. Vicente Fox a la presidencia de México el 1 de diciembre de 2000, rompió siete décadas de monopolio en el gobierno del partido símbolo de la Revolución Mexicana que fundó Plutarco Elías Calles[21] y significó un avance democrático para nuestro país porque dio inicio a la alternancia en el poder por medios pacíficos. No obstante, en materia económica fue un cambio más de forma que de contenido, porque el modelo neoliberal de desarrollo que se inició en 1982, quedó anclado con el TLCAN. De hecho, el PRI y el PAN co-gobernaron el país del cambio estructural ya que ambos institutos políticos compartieron en la práctica la misma filosofía en política económica. Al presidente Ernesto Zedillo se le acusó, sin pruebas de por medio, de haber facilitado la llegada del PAN al poder para garantizar la continuidad del cambio estructural, cuyas reformas fundamentales fueron realizadas por el presidente Carlos Salinas de Gortari. Lo relevante en todo caso, es que la salida del PRI de Los Pinos no provocó ningún cambio en la orientación del modelo económico de desarrollo sino la continuidad del neoliberalismo como política económica de Estado.

La caída del PRI no fue sino la consecuencia de un proceso de reformas en el sistema político que se había iniciado con el presidente López Portillo, quien compitió sin rival en la contienda por la presidencia en 1976. El triunfo de la oposición en la elección del año 2000, fue la síntesis de las luchas que impulsaron varios mexicanos de diferente ideología para construir un sistema político y un país más democráticos. Lo que esto significa es que el sistema político, más allá del rompimiento del duopolio Presiden-

[21] Fue fundado como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, fue reformado por Lázaro Cárdenas en 1938 y se le cambió el nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Su nombre actual como Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue adoptado en 1946.

te-Partido de Estado, no sufrió cambios profundos; el poder legislativo ya se había librado del control que sobre él ejerció el poder ejecutivo por lo que ya había recuperado su autonomía. Por eso más que una llegada a la democracia, la apertura de la alternancia en el poder ejecutivo ha sido referida por varios analistas políticos como el "perfeccionamiento" de la democracia mexicana. La llegada del PAN al poder, no trajo consigo cambios estructurales ni en materia política, ni en materia económica, de tal forma que el escenario interno sobre el cual se construyó la política exterior de los gobiernos de la alternancia (PAN), no fue muy diferente al de la política exterior de Ernesto Zedillo, el último presidente del Partido de Estado.

En el escenario internacional, la contradicción entre una mayor globalización de la economía y de la política, con una continua tendencia al fortalecimiento de bloques regionales, no le dejó a la política exterior mexicana mucho espacio de maniobra, sobre todo cuando los temas más importantes de la política mundial se convirtieron en temas globales en un mundo que no ha podido consolidar un orden internacional con sólidas bases que garanticen una estabilidad de largo plazo. La política exterior foxista bajo el control del Canciller Jorge G. Castañeda, entendió que la relación con Estados Unidos era la relación más importante para el interés nacional y que esta vez había que balancearla no con un intento de diversificación que en los dos sexenios anteriores había arrojado pocos resultados concretos y útiles para el interés nacional, sino con la diplomacia multilateral; varios temas de trascendencia para México como el narcotráfico, la migración, los derechos humanos y el medio ambiente, se habían convertido en temas globales. De esta forma, la política exterior trazó una estrategia de dos ejes fundamentales: a) la relación bilateral con Estados Unidos; b) la política multilateralista. La estrategia tenía sentido y fue visionaria porque buscaba trasformar el TLCAN en la comunidad de América del Norte. Además, tomaba en cuenta las variables internas y externas. Sin embargo, aprovechando la sucesión simultánea que se produce cada 12 años, en la relación con Estados Unidos se dio primacía a las acciones personales, al idealismo, sobre el fortalecimiento realista de los canales institucionales y de los diversos actores que confluyen en la relación bilateral. El romance Fox-Bush, fue más importante que la creación de consensos de los múltiples actores que son ya parte de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. El realismo y la visión que se tuvo para desmitificar y romper tabúes como la posición mexicana frente a los derechos humanos y la relación con Cuba, contrastó con la forma en la que se quiso negociar un acuerdo y una reforma migratoria con Estados Unidos. El excepcionalismo que Estados Unidos debía conceder a México como supuesto *bono democrático* por la llegada de la alternancia presidencial, nunca se materializó. El foxismo olvidó las enseñanzas de la historia, una historia realista que muestra incluso a fines del 2010 con el escándalo de la filtración de miles de archivos y comunicaciones de las representaciones diplomáticas y consulares estadounidenses

en el mundo (el *cablegate* de *Wikileaks*) que por su propia naturaleza de imperio, Estados Unidos no tiene amigos, tiene intereses.

La idea foxista de avanzar hacia una comunidad en América del Norte, también fracasó por causas externas a México que el equipo foxista no quiso o no supo interpretar correctamente como el hecho de que a Canadá no le interesa en absoluto modificar la relación privilegiada que ya tiene con Estados Unidos. Trilateralizar esa relación no sólo no les ofrece nada adicional a los canadienses, sino que incluso les resulta contraproducente porque ellos tienen ya establecido un *modus operandi* en su relación con Washington. En el caso de Estados Unidos, el romance Bush-Fox no cambió la realidad de que el vecino del norte es un imperio y que su interés nacional está muy por encima de sus amistades. En el último tercio del gobierno del presidente Vicente Fox, la crisis diplomática[22] en la relación bilateral, con reclamaciones mutuas en los medios, mostró de nueva cuenta que los estadounidenses son pragmáticos y cínicos a la hora de defender lo que consideran sus intereses vitales. En un significativo artículo sobre las lecciones de esta nueva crisis diplomática, Adolfo Aguilar Zinser, un experto en las relaciones entre México y Estados Unidos y quien fuera además asesor especial del presidente Vicente Fox e incluso su embajador ante las Naciones Unidos, escribió lo siguiente:

> "Creer que la amistad personal entre los presidentes o los cancilleres de México y Estados Unidos sirve para disipar las divergencias y resolver los problemas pendientes es peligroso e ingenuo. Una vez más ha quedado demostrado que Estados Unidos no tiene amigos, sino intereses." (Aguilar Zinser, 2005).

Por eso, es necesario que los mexicanos aprendamos las lecciones que nos han dado nuestros diplomáticos sobre la relación bilateral con Estados Unidos, porque de lo contrario seguiremos cometiendo los mismos errores del pasado y con ello seguiremos alimentando las crisis cíclicas en una relación bilateral que es fundamental para México.

La política exterior en la primera década del siglo XX, se enfrentó también a otra realidad que la hace diferente de la política exterior de los gobiernos del nacionalismo revolucionario: el cambio que la revolución neoliberal trajo en la política exterior y los grandes cambios del orden internacional dejaron atrás los momentos gloriosos de la diplomacia mexicana. Con la modernización del país, la política exterior se convirtió en un pivote del desarrollo interno y por ende evolucionó hacia un mayor pragmatismo. El pacifismo inherente a la Doctrina Carranza dejó de ser la piedra angular de nuestra seguridad nacional sin cañones, simplemente por los grandes cambios internos e internacionales. En la era de la globalización los momentos trascendentes de la política exterior ya no fueron únicamente de batallas diplomáticas y defensas jurídicas, sino que fueron fundamentalmente de batallas comercia-

[22] Un diagnóstico sobre el "golpeteo verbal" entre funcionarios de ambos países, se encuentra en el artículo de Salazar, 2005.

les; batallas por las inversiones extranjeras y por los mercados para nuestros productos de exportación.

De una década de la política exterior de los gobiernos de la alternancia destacan como momentos trascendentes en la opinión de quien esto escribe, la desnarcotización de la agenda bilateral con Estados Unidos, cuyo clímax fue la eliminación del vergonzoso proceso de certificación; el fallo de la Corte Internacional de Justicia, favorable a México en materia de violaciones estadounidenses al derecho a la notificación consular a nacionales mexicanos condenados a pena de muerte, mejor conocido como caso Avena; la participación de México en el Consejo de Seguridad en dos periodos, no porque se haya realizado un papel destacado, sino por la importancia de la decisión para asumir las responsabilidades internacionales que corresponden a un país del peso específico que tiene México en las relaciones internacionales; las acciones para potenciar el poder de las comunidades mexicanas en Estados Unidos; y la reactivación de las negociaciones multilaterales en el marco de COP-16.

7.1. La desnarcotización de la agenda bilateral

A Estados Unidos le gusta que las batallas y las guerras que son motivadas por sus políticas imperialistas y por la defensa de sus intereses, se lleven a cabo fuera de su territorio. Los estadounidenses tienen el mayor mercado del mundo para el consumo de drogas, pero la lucha contra el narcotráfico la llevan a cabo en los países donde se producen las drogas y en los países que son puntos de tránsito hacia el mercado norteamericano; sus políticas buscan interceptar las drogas y destruirlas antes de que lleguen a casa. A los políticos estadounidenses les resulta más cómodo y más rentable ante sus electores, el culpar a los países productores de narcóticos por el alto consumo de drogas de la sociedad estadounidense, que dar la batalla doméstica. De esta forma encubren la corrupción y la existencia de organizaciones criminales estadounidenses que, formadas por pandillas locales en diversas regiones del país, distribuyen en el mercado doméstico cientos de miles de dosis cada día. Las bandas de narcotraficantes en Estados Unidos son estructuralmente diferentes a las mexicanas en tamaño y en poder, pero son capaces de abastecer al gigantesco mercado estadounidense de las drogas que sigue creciendo año con año. De acuerdo al Departamento de Justicia[23], en el año 2009, el número de personas que en Estados Unidos utilizaron drogas ilícitas fue de 21.8 millones, o lo que es lo mismo, 8.7 por ciento de toda la población mayor de 12 años utilizó drogas, lo cual representó un incremento del 8 por ciento respecto al año 2008. La mayoría de los consumidores de droga de ese gigantesco mercado, se ubican en el grupo de personas entre los 18 y los 25 años. Siendo Estados Unidos el mayor consumidor de drogas en el mundo,

[23] U.S. Department of Justice, *National Drug Threat Assessment 2011,* National Drug Intelligence Center.

resultaría ingenuo pensar que la distribución en ese gigantesco mercado está controlada desde el exterior.

Naturalmente, los enfoques para enfrentar el problema del narcotráfico son diferentes entre Estados Unidos y México. Para el primero el enfoque policiaco y la guerra contra las drogas fuera de su territorio es lo procedente, en tanto que México lo percibe como un problema que requiere de una responsabilidad compartida para poder ser controlado. El resultado de dos visiones distintas, no podría ser otro que el de la confrontación, a pesar de la necesidad mutua de cooperación bilateral para enfrentarlo.

El autor de estas páginas estuvo asignado a la Embajada de México en Estados Unidos de junio de 1997 a mayo de 2001 como asistente del Jefe de Cancillería. Durante esos años, el narcotráfico fue sin duda el tema que concentró la atención de la representación diplomática y el que consumió el mayor tiempo de sus miembros. Mi percepción personal es ratificada por quien fuera mi primer jefe en la Embajada, Don Jesús Silva Herzog quien en su libro de recuerdos y testimonios publicado en 2007, escribió lo siguiente:

> "Durante mi gestión en Washington, la agenda bilateral estuvo dominada por el narcotráfico. Estuvo narcotizada. La ofensiva fue terrible. La crisis financiera de 1994-1995, el deterioro de nuestra imagen, numerosos casos de corrupción y violencia en las calles relacionados con la droga provocaron que la atención se concentrara en ese problema. […] Durante muchos años, el gobierno estadounidense estableció el llamado proceso de certificación. Por una ley del congreso, el ejecutivo tenía la obligación de enviar antes del primero de marzo de cada año, un informe sobre el grado de cooperación de muchos países en la lucha contra el narcotráfico. Era, sin duda, un mecanismo injusto y unilateral. Una descalificación, además de sufrir la cancelación de la ayuda económica, implicaba un fuerte descalabro, con efectos negativos en lo interno y en lo externo. En los meses previos, había que desplegar un buen esfuerzo para resaltar los logros y tratar de justificar situaciones conflictivas." (Silva Herzog, 2007: 141).

El proceso de certificación fue establecido en 1986 con la modificación que realizó el Congreso a la Ley para la asistencia al exterior de 1961, con el claro propósito de forzar a 24 países incluidos en la lista original de la esfera de la producción y circulación de narcóticos, a "cooperar" con los intereses del imperio. El número de países incluidos en la lista variaba conforme a los criterios de seguridad nacional aplicados por los ejecutivos estadounidenses. Al Ejecutivo, por causas del interés nacional, la Ley le reservó el derecho para dispensar las sanciones a algún país que hubiere resultado no certificado. En el caso de México, por la importancia de la vecindad que significaba la puerta de entrada de las drogas a Estados Unidos por el flanco sur, en 1996 se estableció el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) con representantes de ambos países, estando activo hasta el fin de la Administración del presidente Zedillo en el año 2000. Los resultados fueron importantes pero repentinamente ocurrió un hecho inesperado que por vez primera puso a México al borde de no ser certificado: el 18 de febrero de 1997 el General Jesús Gutiérrez Rebollo, a

quien el Presidente Zedillo había nombrado encargado de la lucha contra el narcotráfico, fue arrestado por complicidad con el narco. Gutiérrez Rebollo era técnicamente el equivalente al Director de la DEA, por lo que su arresto derrumbó la confianza construida por el GCAN. Recuerdo que en sus anécdotas, Don Jesús Silva Herzog nos comentó a un grupo de compañeros de la embajada, que poco antes de que se diera a conocer la lista de países certificados y no certificados, recibió en su habitación una llamada del Departamento de Estado en la que se le preguntó qué haría el presidente Zedillo si a México no se le otorgara la certificación, a lo que respondió que no estaba seguro de lo que haría el presidente, pero de lo que si estaba seguro, es que él mismo recomendaría la expulsión inmediata de todos los agentes de la DEA que operaban en México bajo el esquema de cooperación en la lucha contra el narcotráfico. Ese año crítico, México finalmente recibió la certificación.

El triunfo de Vicente Fox en la elección de julio de 2000 y las primeras señales que Adolfo Aguilar Zinser y Jorge Castañeda, sus operadores políticos dejaron en Washington de que México buscaría un acercamiento estratégico a Estados Unidos, propiciaron que el Congreso estadounidense, a partir de un análisis que mostraba que el proceso de certificación había dejado más problemas con México y más complicaciones a la cooperación en la lucha antinarcóticos, iniciara una revisión del proceso de certificación. Los primeros pasos se dieron en 2000 después de la elección presidencial en México, con la introducción de las iniciativas de ley en el Senado (S-3021) y en la Cámara de Representantes (HR-5155) para excluir a México del proceso de certificación en el año fiscal 2001. Si bien las dos iniciativas se quedaron en el camino del complicado proceso legislativo del Congreso estadounidense, el 11 de octubre de ese año el Senado aprobó la resolución SRES-366 mediante la cual se daba la oportunidad al presidente Bush de construir una nueva cooperación antidrogas con el nuevo presidente mexicano, a partir de dispensarle la obligación de tener que aplicar el proceso de certificación a México. Esta actitud del Senado estadounidense fue posiblemente la que alimentó el mito del supuesto *bono democrático* para México.

Al asumir Vicente Fox la presidencia de México, inició una luna de miel con el presidente George Bush. La cooperación en la lucha antinarcóticos fue seguida de importantes decomisos de droga y del anuncio de la Suprema Corte de Justicia de que permitiría la extradición de nacionales. Esa cooperación desbrozó el camino hacia la extinción del proceso de certificación. A principios de septiembre de 2001, el presidente Vicente Fox realizó una visita de Estado a Washington, en la que el día 6 pronunció un discurso ante el pleno del congreso estadounidense en el cual dejó como el mensaje central, que la confianza entre ambos países era un factor indispensable para mejorar las relaciones bilaterales y superar las dificultades del pasado. El discurso era el cierre del proceso de lobby de la diplomacia foxista para sepultar el proceso de certificación. El día 11 de septiembre Estados Unidos sufrió el ataque terrorista en su territorio, con lo cual el tema de seguridad ocuparía desde entonces la atención de la agenda estadounidense. Ahora

Estados Unidos requería la cooperación de todos los gobiernos y era mucho mejor castigar a los narcotraficantes y a los terroristas por sus actos, en lugar de aplicar sanciones a los gobiernos. Esa variable que de manera repentina se incorporó en la ecuación contra el proceso de certificación que México buscaba eliminar, fue toda la ayuda extra que se necesitaba.

En octubre de 2001 cuando la atención del Congreso estaba centrada en la seguridad interna y en la lucha contra el terrorismo, la certificación recibió un golpe mortal, pues "el 24 de octubre, los senadores Christopher Dodd y Kay Bailey Huchison introdujeron de manera sorpresiva la enmienda S. Amdt. 1959 a la iniciativa HR-2506 (Foreign Operations FY2002 Appropiations bill) y el pleno del Senado la aprobó mediante voto oral. La enmienda suspendió durante el año fiscal 2002 el proceso tradicional sustituyéndolo con una certificación ´por omisión´ originalmente aplicable sólo a países del hemisferio occidental, pero ampliado en la versión final a todo el mundo" (Labardini, 2003: 186). De esta forma, se cumplía la demanda de varios congresistas de que no se hiciera un procedimiento con el único fin de beneficiar a México. El paso siguiente y definitivo sería la iniciativa HE-1646, aprobada en septiembre de 2002 y que entró en vigor el día 30 de ese mes, con el apoyo decidido del presidente George Bush, quien requería eliminar conflictos innecesarios con los gobiernos en su lucha contra el terrorismo.

Si bien el proceso de certificación tradicional dejó su lugar a un proceso diferente en el cual el actor central es el ejecutivo y que en los hechos puede aplicar sanciones, ya no incluye la participación del Congreso ni somete a los países al procedimiento vergonzante y unilateral que era fuente de conflictos y crisis diplomáticas.

La eliminación del proceso de certificación antidrogas en su versión tradicional, la que ofendía la dignidad de los países que eran sometidos a un juicio unilateral con criterios normados a partir del interés nacional de Estados Unidos, fue un triunfo de la diplomacia foxista. Así lo reconoce Jesús Silva Herzog, el ex-embajador mexicano en Washington, DC que fue el personaje que más sufrió las presiones de dicho proceso de certificación, cuando menciona: "Un mérito indiscutible del gobierno del presidente Fox es que ha desnarcotizado la relación y que ha contribuido, de manera eficaz, a eliminar el proceso unilateral de la certificación" (Silva Herzog, *Op. Cit.*: 143). Al terminar la primera década del siglo XXI, la diferencia de enfoques en el tratamiento del narcotráfico, aunada a causas de índole interno como la desarticulación de las instituciones que sirvieron de control al Estado mexicano durante la era del partido de Estado, la creciente corrupción, la falta de una reforma de fondo a los cuerpos policíacos mexicanos y a causas externas como la trasnacionalización del narcotráfico, la irresponsabilidad de Estados Unidos en el consumo interno de drogas, en la falta de control del lavado de dinero del narcotráfico y en la ausencia de control de armas que su mercado doméstico suministra a los carteles de las drogas que operan en México, han transformado al narcotráfico en el mayor problema de seguridad interna que ha enfrentado México desde la Revolución Mexicana.

7.2. La pena de muerte y la protección consular: el caso Avena

Una de las peores pesadillas que han enfrentado los diplomáticos mexicanos asignados a los departamentos de protección en nuestra red consular en Estados Unidos ha sido sin duda la defensa de los connacionales que han sido sentenciados a pena de muerte. En Estados Unidos, la tradición inglesa de la pena de muerte ha existido desde la era colonial. La primera ejecución de una persona europea, George Kendall, ocurrió en la ciudad de Jamestown, Virginia, en 1608.[24] Desde entonces, cientos de personas, entre ellos decenas de mexicanos, han sido sentenciados a la pena de muerte y ejecutados.

Mientras para la mayoría de los países europeos y para México la pena de muerte es considerada un acto cruel e inhumano, para los estadounidenses es parte de su modo de vida; lo consideran un castigo ejemplar para aquellas personas que cometieron un homicidio con agravantes, que al mismo tiempo que es retributiva para los dolientes, se convierte en un elemento disuasivo para potenciales homicidas. No obstante, hay evidencias de que la pena de muerte en Estados Unidos se ha aplicado de manera discriminatoria a acusados a partir de su origen étnico o racial. Ello ha propiciado que en más de una vez se hayan cometido errores que terminaron con la sentencia a pena de muerte y la posterior ejecución de inocentes. Como un ejemplo de esos errores en sentenciar a inocentes a la pena capital, destaca el caso del ciudadano mexicano Ricardo Aldape Guerra, quien después de estar varias veces en el llamado pabellón de la muerte, a horas de su ejecución, fue liberado tras varios años de prisión al demostrarse su inocencia. La diplomacia mexicana utilizó todos los recursos a su alcance para detener su ejecución, no sólo por su oposición a la pena de muerte en sí, sino también porque se tenían evidencias de que el jurado que conoció el caso había condenado a la pena de muerte a un inocente. Las difericiones de las fechas para ejecutar a Ricardo Aldape Guerra y el trabajo de la defensa coordinados por la Consultoría Jurídica de la Cancillería mexicana, rindieron frutos. En un acto de justicia, las autoridades judiciales estadounidenses reconocieron la inocencia de Aldape Guerra y el connacional fue liberado y deportado a México. Irónicamente, Ricardo Aldape Guerra murió poco tiempo después en un accidente de tránsito en México.

En Estados Unidos a diferencia de lo que ocurre en México, los tratados internacionales firmados por el gobierno federal, no están equiparados al nivel de su Constitución, por lo que cada estado de la Unión tiene discrecionalidad para cumplir o no los compromisos internacionales asumidos por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso. Ello ha provocado que a pesar de que en muchos casos el gobierno de Estados Unidos intente que se respeten sus compromisos internacionales en materia de notificación consular, la decisión de los gobiernos estatales vaya en sentido contrario, poniendo en riesgo incluso la seguridad de ciudadanos estadounidenses que se encuentran en el exterior, a quienes pudiera aplicarse reciprocidad de incumplimiento

[24] Al respecto, véase el libro del diplomático mexicano Rodolfo Quilantán Arenas, 1999.

de acuerdos internacionales que fueron diseñados para la protección de las personas que por cualquier motivo se encuentren en otro país.

En la mayoría de los casos de mexicanos sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos, los acusados no fueron notificados de que bajo el artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, la autoridad tenía la obligación de informarles de su derecho de contactar a su consulado para que los asistiera en su defensa desde el principio. Si bien esas detenciones por parte de las autoridades estatales tampoco son del conocimiento de la autoridad federal, al omitir la notificación consular, las autoridades estatales estadounidenses venían violando sistemáticamente la citada convención, lo cual evitaba que los acusados tuvieran una defensa adecuada e informada que pudo evitarles la sentencia a pena de muerte.

Fue por ello que el 9 de enero de 2003, la diplomacia mexicana instauró un procedimiento ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en La Haya, para contender las violaciones del derecho de información sobre asistencia consular de 54 nacionales mexicanos que en ese momento se encontraban sentenciados a pena de muerte en Estados Unidos.

La demanda de México contra Estados Unidos en la CIJ[25], presentó como argumento central que la falta de notificación consular a 54 mexicanos sentenciados a muerte, había provocado que éstos no recibieran oportunamente la debida asistencia de funcionarios consulares mexicanos que podría haber evitado la aplicación de la pena capital. El primer apellido de la lista de 54 mexicanos condenados a pena de muerte era Avena, de ahí que el caso haya tomado ese nombre; la CIJ sólo aceptaría 52 de los 54 casos propuestos por México. El poder de los Estados Unidos es muy superior al de México, lo cual impedía encontrar una solución bilateral negociada, sobre todo por la imposibilidad del gobierno federal para obligar a los estados de la Unión a asumir los compromisos internacionales del país. De nueva cuenta, la diplomacia mexicana se dio a la tarea de equilibrar mediante el apoyo de organismos internacionales, lo que le era desfavorable en el ámbito bilateral. Con la demanda, México buscó conseguir un objetivo estratégico: que la CIJ se pronunciara, como lo ha hecho en otros precedentes internacionales, respecto del incumplimiento por parte de autoridades estatales y municipales de Estados Unidos de su obligación legal internacional prevista en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. De esta forma, la diplomacia mexicana estaba recurriendo al Derecho Internacional para emparejar por esa vía, lo que en términos de poder nos era desfavorable con Estados Unidos.

La jurisdicción de la CIJ de conformidad con el Artículo 36 de su Estatuto, procede en cuatro casos concretos, el primero de ellos es el que nos ocupa: "a. la interpretación de un tratado".[26] A partir de ello, México solicitó a la CIJ

[25] El Artículo 34, inciso 1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, especifica que sólo los Estados podrán ser partes en casos ante la Corte.

[26] Los otros tres casos pueden consultarse en el artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

determinar que, a la luz de dichas violaciones, Estados Unidos se encuentra obligado a otorgar una reparación adecuada del daño, mediante la revisión y reconsideración efectiva de las condenas y sentencias de los mexicanos cuyos derechos no fueron respetados. De esta forma, una sentencia favorable abriría la posibilidad de que la CIJ ordenara a las autoridades estadounidenses repetir los juicios de los 54 mexicanos sentenciados a pena de muerte, por haberse omitido la notificación consular. Al mismo tiempo, la diplomacia mexicana aprovechando que el Artículo 41 del Estatuto faculta a la CIJ a emitir "medidas provisionales que deban tomarse para resguardar los derechos de cada una de las partes" solicitó a ésta que en tanto el asunto se resolviera de definitiva, ordenara medidas precautorias para que Estados Unidos llevara a cabo las acciones necesarias para evitar que alguno de los 54 mexicanos sentenciados a pena de muerte incluidos en la demanda fuera ejecutado. La CIJ obsequió la petición de México y el 5 de febrero de 2003, decretó las medidas provisionales solicitadas, a fin de evitar la ejecución de tres de los 54 mexicanos sentenciados a muerte, (César Fierro Reyna y Roberto Moreno Ramos en Texas, así como Osvaldo Torres Aguilera en Oklahoma) en cuyos casos se habían agotado todos los recursos legales disponibles. Pero aun con la orden expresa de la CIJ, las autoridades judiciales de Oklahoma, fijaron fecha para la ejecución de Osvaldo Torres Aguilera. Esta rebeldía sin duda favoreció a la demanda mexicana, pues la CIJ lamentó que se hubiera fijado fecha para la ejecución contraviniendo su orden. Al estar ante los ojos de la comunidad internacional por desacato a una orden de la CIJ y ante la presión de su propio gobierno federal, el 13 de mayo el gobernador de Oklahoma, Brad Henry, anunció su decisión de conmutar por cadena perpetua, la sentencia a muerte de Osvaldo Torres Aguilera.

El Artículo 43 del Estatuto establece que los procedimientos ante la CIJ tendrán dos fases: una escrita y otra oral. En conformidad con el orden procesal y el calendario establecido por la CIJ, en junio de 2003, México, a través de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores presentó su Memoria en la cual se desarrollaron los argumentos jurídicos que sostenían la demanda contra Estados Unidos por violaciones a la notificación consular. Cinco meses más tarde, en noviembre de 2003, Estados Unidos presentó a la CIJ su documento de Contra-Memoria para responder a los argumentos desarrollados en la demanda y en la Memoria de México, con lo cual se cumplía la primera fase del litigio.

La segunda fase procesal, la oral, tuvo lugar del 15 al 22 de diciembre de 2003 en La Haya, sede de la CIJ. Durante las audiencias efectuadas, los agentes y abogados[27] presentaron ante los jueces del tribunal internacional, los alegatos orales de las partes y sus contra-argumentos. La parte mexicana presentó sus argumentos en los que se dejó al descubierto las violaciones al artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963

[27] El Artículo 42 del Estatuto de la CIJ especifica que las partes estarán representadas por agentes y que pondrán ante la Corte consejeros o abogados quienes gozarán de privilegios e inmunidades necesarias para el libre desempeño de sus funciones.

en cada uno de los 52 casos aceptados por al CIJ, el alcance de las mismas y la demanda de reparación.

Concluidas las dos fases de la etapa procesal, en conformidad con el Artículo 54 de su Estatuto, el Presidente de la CIJ declaró terminada la vista y la Corte se retiró a deliberar en privado, permaneciendo éstas en secreto conforme al Estatuto.

El fallo favorable a México, definitivo e inapelable, firmado por el Presidente y el Secretario de la CIJ, fue leído en sesión pública después de haberlo notificado a los agentes de ambos gobiernos en litigio, el 31 de marzo de 2004. En su parte medular, confirmó la vigencia y la plena obligatoriedad de un derecho preexistente, el derecho de toda persona detenida, independientemente de su situación migratoria, a ser informada, sin dilación, sobre su derecho a la asistencia consular.

De esta forma, la diplomacia mexicana recurriendo a las opciones que el multilateralismo abre a partir del Derecho Internacional, había logrado salvaguardar los intereses de México frente a su poderoso vecino del norte, en un caso de importancia trascendental para la protección consular a los mexicanos que se encuentran en territorio estadounidense. El fallo tuvo tres puntos de enorme trascendencia para México y sus funcionarios consulares en la tarea de protección de los mexicanos en Estados Unidos: 1) validó el argumento mexicano de que en la mayoría de los casos de condenados a la pena capital, hubo una violación por parte de Estados Unidos a sus obligaciones internacionales respecto de los derechos de notificación consular; 2) ordenó a Estados Unidos que, por los medios que fueran idóneos de acuerdo con su derecho local, se llevara a cabo una revisión y reconsideración, por la vía judicial, tanto del veredicto de culpabilidad como de la imposición de la pena de muerte en los casos aceptados en el litigio, tomando en consideración el peso que tuvo la falta de notificación consular en la decisión final de las cortes estatales; 3) consideró que los mecanismos de clemencia, tal y como eran practicados en el momento del litigio, no constituían el medio idóneo para subsanar las violaciones al procedimiento en dichos casos.

El fallo de la CIJ significó un apoyo fundamental para México, no obstante, se abría una nueva batalla en territorio estadounidense que continúa incluso hasta nuestros días: convencer a los gobiernos estatales de cumplir, en beneficio de los propios ciudadanos estadounidenses en el exterior, con los acuerdos internacionales firmados por el gobierno federal. A pesar de que hasta la actualidad en algunos estados de la Unión Americana como Texas se ha ejecutado a mexicanos que no fueron informados de que tenían el derecho de contactar a su consulado, en flagrante violación al fallo de la CIJ y contra la voluntad del gobierno federal de Estados Unidos, el caso Avena constituye sin duda un triunfo diplomático de México, que sumado a un programa especial de protección consular de la Secretaría de Relaciones Exteriores para casos potenciales de pena de muerte, ha permitido realizar

una protección consular mejor informada y más eficaz, a los mexicanos implicados en casos de pena de muerte ante los tribunales estadounidenses.

7.3. La participación mexicana en el Consejo de Seguridad de la ONU

Desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ha sido un instrumento fundamental para la medición del poder en las relaciones internacionales. México participó por vez primera como miembro del Consejo de Seguridad en 1946 siendo sus representantes Alfonso de Rosenzweig Díaz y Luis Padilla Nervo. No obstante de haber sido uno de los 51 países fundadores de la ONU, México no volvió a ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad sino hasta el periodo 1980-1981, representado por Porfirio Muñoz Ledo, es decir, que en 55 años de gobiernos del PRI, México sólo participó en dos ocasiones como miembro del Consejo de Seguridad, con la clara intención de evitar enfrentamientos costosos con Estados Unidos en temas que para el interés nacional mexicano no eran fundamentales. Los gobiernos del PRI entendieron que la tolerancia del vecino del norte a nuestros actos de política exterior independiente en temas que afectaban directamente a México, no sería la misma en temas regionales de seguridad en los que Estados Unidos considera que se encuentran sus intereses vitales como son las decisiones que tienen que ver con la paz y la seguridad internacionales, que son responsabilidades directas del Consejo de Seguridad.

La política exterior de los gobiernos del PAN, rompió con esa posición y en tan sólo 10 años de gobernar al país, México participó en dos ocasiones en el Consejo de Seguridad. La primera en el período del 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2003, teniendo al académico y analista político Adolfo Aguilar Zinser como el Representante Permanente de México, a quien tocó oponerse a la aventura militarista del presidente George W. Bush en Irak como parte de la estrategia de prevención contra el terrorismo, y la segunda del 1 de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2010, teniendo de nueva cuenta como en 1946, a un embajador de carrera como Representante Permanente, Claude Heller, un diplomático de gran experiencia en temas multilaterales y de seguridad, quien no tuvo que enfrentar asuntos vitales para la seguridad de los Estados Unidos en los cuales México tuviera una visión diferente y opuesta al interés estadounidense.

La decisión de los gobiernos panistas para ir al Consejo de Seguridad se basó en los cambios globales que modificaron la estructura de poder interna de las Naciones Unidas y en la necesidad de que México asumiera de manera firme y valiente sus obligaciones internacionales, especialmente porque a diferencia del orden de posguerra, desde fin de la *guerra fría* no se han terminado de establecer reglas claras y precisas que normen las relaciones internacionales. Esta sola condición externa, es suficiente para que un país como el nuestro con alta dependencia del exterior, tenga entre sus prioridades de política exterior el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como el participar activamente defendiendo sus intereses, en la elaboración de las reglas de convivencia internacional que regirán las relaciones internacionales durante las próximas décadas.

Mientras la Asamblea General[28] es el órgano democrático por excelencia de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad es el órgano responsable primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, tarea que realiza en nombre de todos los Estados miembros. A partir de los equilibrios geopolíticos de 1945, los miembros de Naciones Unidas, México incluido, acordaron otorgar un poder especial a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, materializado en el derecho de veto[29], con la idea de que sólo a partir de decisiones consensuadas en materia de seguridad internacional, se evitaría de nuevo una guerra mundial. A 65 años de distancia y por los cambios que se han producido en el mapa de la división política mundial[30], esas prerrogativas son a todas luces excesivas. Terminada la *guerra fría*, en el Consejo de Seguridad ni es imprescindible tomar decisiones por unanimidad, ni las regiones están debidamente representadas. No obstante, su reforma es una cuestión compleja, porque se trata del único órgano del sistema internacional facultado legalmente para hacer uso legítimo de la fuerza. México tiene un interés vital en su reforma y ampliación, porque la inclusión de Brasil como miembro permanente en representación de América Latina, lastimaría profundamente nuestros intereses. México ha propuesto que se asignen asientos permanentes a las regiones, pero con sentido rotativo de tal forma que haya democracia, transparencia y rendición de cuentas.

El 14 de octubre de 2002 al participar en una discusión sobre representación equitativa en el Consejo de Seguridad, el Representante Permanente de México, Adolfo Aguilar Zinser puso sobre la mesa el tema de la democracia y la transparencia en los trabajos del Consejo cuando mencionó lo siguiente:

> "Aunado a su labor en el Grupo de Trabajo, desde enero del año 2002, ya como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, México ha promovido una mayor transparencia en los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad, así como una mayor democratización en su proceso de adopción de decisiones. México ha procurado dar así cumplimiento a las disposiciones del Artículo 48 del Reglamento Provisional en el que se establecen como regla las reuniones públicas. Esperamos que la resistencia al cambio de parte de algunos miembros del Consejo se vaya menguando y que con ello se estimule un mayor acercamiento entre los miembros de este órgano y los de la Asamblea General."[31]

---

[28] Para analizar la participación mexicana en la Asamblea General, puede consultarse el libro de Olga Pellicer, 1994.

[29] La palabra veto no existe en la Carta de la ONU. El veto opera porque el Artículo 27 establece que salvo las cuestiones de procedimiento, las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes.

[30] En 1945 la ONU tenía 51 miembros y 11 de ellos tenían un asiento en el Consejo de Seguridad. En la actualidad la ONU tiene 191 miembros y sólo 15 de ellos son parte del Consejo de Seguridad.

[31] Intervención de Adolfo Aguilar Zinser, Representante Permanente de México ante la ONU, durante el debate de la Asamblea General del 14 de octubre de 2002 tema 11 "Informe del Consejo de Seguridad y 40 "Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de seguridad y el aumento de sus miembros y cuestiones conexas."

Pero las ideas de transparencia y democratización del Consejo de Seguridad, no confluyeron con los intereses vitales de Estados Unidos. El 8 de noviembre de 2002, el Consejo de Seguridad votó por unanimidad la aprobación de la resolución 1441 para que Irak eliminara sus armas de destrucción masiva. Esta resolución que fue del mayor interés de Estados Unidos, no le autorizaba sin embargo, a utilizar la fuerza armada. Tal como lo destacó en su momento Olga Pellicer, quien en alguna ocasión fuera Representante Alterna de México en la ONU:

> "Ahora bien, las negociaciones de la resolución 1441 ocurrieron cuando Estados Unidos ya había iniciado los preparativos para una acción bélica contra Irak. Llevar el problema a la atención del Consejo de Seguridad fue un acto de conciliación por parte de los funcionarios más duros de la administración Bush, con el Secretario de Estado Colin Powell y el Primer Ministro Tony Blair." (Pellicer, Olga, "Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad"; en Fernández de Castro, 2003: 93).

El tema de Irak permearía desde entonces la agenda del Consejo de Seguridad durante la tercera participación de México. "Contrariamente a lo que esperaba el canciller Castañeda cuando se decidió el ingreso de México al Consejo, las decisiones por consenso que venían caracterizando los trabajos de ese órgano desde el fin de la *guerra fría*, e incluso al aprobarse la resolución 1441, dejaron de ser la regla" (*Ibídem*: 103). Nuestro país debió enfrentar un asunto de la mayor trascendencia para los intereses vitales de Estados Unidos porque la invasión militar a Irak se convirtió en una obsesión estadounidense, a pesar de que el informe de la Comisión Especial que presidió el sueco Hans Blix no encontró en Irak armas de destrucción masiva y mucho menos armas nucleares. Pero los intereses del Imperio y su nueva estrategia de seguridad preventiva, lo llevarían a invadir Irak. Estados Unidos buscó en el Consejo de Seguridad la autorización para emplear la fuerza armada para obligar a Irak a cumplir con las obligaciones que el propio Consejo de Seguridad le impuso; al no conseguir los votos necesarios, Estados Unidos invadió Irak en plena violación de la Carta de las Naciones Unidas y de las normas del derecho internacional.

Durante los cabildeos en el Consejo de Seguridad, el Secretario de Estado estadounidense Colin Powell, pensó que México apoyaría su aventura, pero contrario a sus percepciones encontró en Adolfo Aguilar Zinser a un férreo opositor a sus intenciones militaristas. España apoyó plenamente a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad. En una conversación en la ciudad de Los Ángeles a principios de 2010, quien fuera el Representante de España en el Consejo de Seguridad en aquel momento, me compartió su experiencia en las negociaciones con Estados Unidos, destacando en la conversación la ira de Colin Powell ante la actitud de México y en especial ante la actitud de Aguilar Zinser. Según sus comentarios, fue notorio que Powell dejara de considerar a Aguilar Zinser como interlocutor, para trasladar las consultas

y las presiones directamente a Los Pinos. Me comentó también que en su opinión los estadounidenses se sintieron traicionados por México. Todas las señales que el presidente Vicente Fox había mandado al presidente George W. Bush, indicaban en la perspectiva estadounidense, que México marcharía con Estados Unidos en la resolución que buscaba para legitimar su intervención militar en Irak. No fue así.

Las presiones sobre el gobierno mexicano no se hicieron esperar. El embajador de Estados Unidos en México fue claro en que habría costos para México de no apoyar en el Consejo de Seguridad los planes militaristas de Estados Unidos. El 22 de febrero de 2003 el periódico *La Jornada* publicó lo siguiente:

> "El embajador de Estados Unidos en México, Tony Garza, advirtió que el gobierno del presidente Vicente Fox podría pagar un alto costo político en las relaciones bilaterales si vota contra los deseos de la Casa Blanca en el debate sobre Irak que se dará en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Pese a que el secretario de Estado, Colin Powell, aseguró ayer que Washington no está ejerciendo presión ni empleando el 'chantaje' contra otros países para conseguir su apoyo en el Consejo de Seguridad, Garza declaró al diario Washington Post que es posible que el Congreso estadounidense decida no aprobar reformas sobre migración y otros temas claves en la relación bilateral, si México vota contra Washington en el Consejo de Seguridad en el debate sobre Irak.
> En Puebla, ante unos 100 integrantes del Patronato de la Universidad de las Américas, Garza continuó con las presiones y exhortó al gobierno foxista a tomar una decisión en favor de la intervención militar en Irak. 'No estamos pidiendo a México que le haga un favor a Estados Unidos. Esperamos que México actúe sobre la base de sus propios intereses y su responsabilidad con la comunidad internacional'." (Brooks, 2003).

Finalmente, México actuó en base a sus principios e intereses de largo plazo y decidió no apoyar en el Consejo de Seguridad los planes de Washington contra Irak. Estados Unidos no consiguió los votos necesarios y no presentó la propuesta de resolución que también era apoyada por España. Sin apoyo del Consejo de Seguridad, asumió los costos económicos y políticos de actuar por su cuenta.

En una visita que realizó a la Ciudad de México en octubre de 2003, el Representante de México en el Consejo de Seguridad, Adolfo Aguilar Zinser, académico al fin, dictó una conferencia para los estudiantes de la Universidad Iberoamericana en la cual se refirió a la postura de México antes de que se votara en el Consejo de Seguridad el uso de la fuerza contra Irak. La prensa le atribuye la siguiente frase que le costaría la renuncia:

> "Había dos argumentos en la sociedad mexicana: uno era que había que vender el voto de México, intercambiarlo por alguna ventaja en la relación bilateral y el otro era que había que tragar camote", manifestó en ese momento Aguilar Zinser. … Seguiremos siendo patio trasero, mientras haya alguien que piense en México que hay que tragar camote." (Tomado de *La Jornada,* versión electrónica, noviembre de 2003).

El representante de México fue llamado a cuentas por el Canciller Luis Ernesto Derbez, porque las declaraciones causaron molestia en la Ciudad de México y en Washington. El día 17 de noviembre Aguilar Zinser sostuvo un encuentro con el Canciller Luis Ernesto Derbez en el cual se le informó que por instrucciones del presidente Vicente Fox, sería separado del cargo el 31 de diciembre al concluir el mandato de México en el Consejo de Seguridad. Aguilar Zinser regresó a Nueva York y el día 20 de noviembre participó por última vez como Representante Permanente de México en una sesión del Consejo de Seguridad, pues por dignidad decidió presentar su renuncia. Su carta de renuncia dirigida al presidente Vicente Fox, dejó testimonio de las presiones a que fue sometido México por el imperio, además de expresar su sentir sobre la relación bilateral México-Estados Unidos. Reproduzco sólo una parte de la misma:

> "…No hay en mis palabras nada que te pueda ofender ni a ti ni a los mexicanos Vicente, las ofensas a los mexicanos nos las han hecho quienes de manera recurrente abusan de nuestros trabajadores, menosprecian a nuestra sociedad y nos relegan en los ámbitos diplomáticos y políticos. Tú mismo lo has padecido. Me atrevo a decir que no hay mexicano que no reconozca esta realidad. Contra ella has actuado tú y muchos más a lo largo de nuestra historia. Mientras fui representante de México en el Consejo de Seguridad de la ONU, México no ha sido ahí el traspatio de nadie.
>
> Con esa certeza dejo el cargo, con mi honra y la de mi familia en alto, con el reconocimiento del Secretario General, Kofi Annan, de mis colegas de otros países, y con el afecto y el apoyo de mis amigos. Ayer mismo el periódico Reforma cita a Javier Solana, Alto Representante de la Política Exterior y Seguridad de la Unión Europea, diciendo: 'La presencia de México en el Consejo de Seguridad ha coincidido con una situación internacional muy difícil en la que ha habido que adoptar posturas que exigían alta dosis de coherencia y de valentía'.
>
> "México ha dado pruebas indiscutibles de poseer sobradamente estas cualidades", para después agregar que: "México supo desempeñar la presidencia del Consejo de Seguridad con gran eficacia en circunstancias muy complejas. En Europa consideramos que el trabajo hábil y constructivo de la presidencia mexicana fue una contribución muy importante para la recuperación del clima de consenso..." También el Presidente de Alemania, Johannes Rau, lo reconoció así, ayer en la Ciudad de México.
>
> Vicente, tú sabes muy bien qué fue lo que yo dije. No obstante ello y para defenderte de quienes te acusan de haberme cesado por dictados del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Colin Powell, te sumaste a la campaña de descalificación y denuesto que algunos medios han enfilado en mi contra. De todas las distorsiones e injurias de las que he sido objeto esta semana, son tus palabras las que más nos han dolido a mí y a mi familia. Hemos sido amigos, aliados y compañeros de causa. He sido partícipe activo del esfuerzo que te llevó a la Presidencia. Me la jugué contigo, Vicente. Por ello me resulta inexplicable que hagas uso de tu investidura presidencial para deshonrarme ante los mexicanos. Cometes un error que daña mi imagen, la tuya y la de México. Tal vez los conceptos vertidos o las palabras usadas en la UIA constituyen una trasgresión de las pautas de la discreción diplomática. Así lo piensan muchos, entre ellos quienes han criticado

> tu lenguaje. Por ello quizá debí ser amonestado; así se lo manifesté a Luis Ernesto Derbez. Incluso, si sólo fuera por faltar a las normas de la diplomacia que hubieras decidido separarme de mi cargo, lo habría entendido. Lo que no se explica es que como condición para ratificarme, quisiste que firmara un texto preparado por alguno de tus colaboradores en el que debía yo retractarme de lo que dije y hasta de lo que no dije.
> "¿De qué te habría servido que yo me hubiera retractado sólo por el fin mezquino e indigno de conservar un cargo público? ¿Cambiarás con ello la condición y el trato que Estados Unidos le ha dado a México? ¿Sería mi retractación una manera de enmendar una historia evidente? Soy un diplomático poco diplomático, qué duda cabe. En Naciones Unidas he conocido a muchos otros. En esta época y frente a los acontecimientos de los que nos ha tocado ser partícipes, la diplomacia no puede ser ya el arte de mentir. Para hacer la paz en el mundo no hay que mentir, no hay que ocultar ni pretender realidades ficticias. No en las Naciones Unidas, no frente a los estudiantes en las aulas académicas. Mi actuación en la ONU incomodó a algunos de los miembros de un gobierno, el de Estados Unidos, que ejerce su poder por encima de los entendimientos colectivos y del derecho internacional.
> "Tú sabes de esta incomodidad; ellos te lo dijeron a ti y a Luis Ernesto Derbez. Tú sabes que lo que está en juego es la independencia del país, su prestigio, su credibilidad, su capacidad de negociación y, ciertamente también, la posibilidad de que México no sea visto nunca más como patio trasero. Estoy seguro por tanto de que mi salida del gobierno no le hará más cómoda a Estados Unidos la actuación de México en la ONU." (Periódico *Reforma*, 20 de noviembre de 2003, versión electrónica).

Así pues, la tercera participación de México en el Consejo de Seguridad, ratificó que la diplomacia mexicana, aún en la era del neoliberalismo, es una diplomacia en la que se conjuntan los principios con los intereses, especialmente los de largo plazo que tienen que ver con la defensa del derecho internacional, que reiteramos, es una de las vías que la diplomacia mexicana ha utilizado para equilibrar con Estados Unidos, lo que en materia de poder nacional es abismalmente desigual.

La cuarta participación de México en el Consejo de Seguridad culminó el 31 de diciembre de 2010, justo cuando terminé la primera versión del manuscrito de este libro. Durante este periodo, no se presentaron conflictos serios con los intereses de Estados Unidos; no porque México se haya convertido en su patio trasero en el Consejo de Seguridad, sino porque no hubo eventos que enfrentaran los intereses de ambos países. Fue un acierto regresar al Consejo de Seguridad, porque por su prestigio, el tamaño de su economía y su peso específico, México debe ser un actor fundamental de la política internacional.

Al participar en el debate sobre Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP), el embajador Claude Heller, Representante Permanente de México ante la ONU, expuso la posición de México sobre tema, la cual es importante toda vez que México es el principal contribuyente financiero a las OMP entre

los países de América Latina. La opinión de México es que estas operaciones deben ser incluyentes y no recaer en un grupo de países[32], además de que se debe tomar en cuenta que pocas cosas pueden perjudicar más a la ONU que establecer misiones que no tengan posibilidades de cumplir los objetivos encomendados. Asimismo, México considera que las OMP no deben limitarse a medidas militares, porque esas medidas no atienden las raíces de los conflictos y por tanto no pueden ser un factor de estabilidad futura. Esas OMP deben contar con mandatos claros, creíbles y realizables, y ante todo, deben de estar acompañadas con estrategias de resolución de conflictos que ataquen las causas que los provocan.

En 2010 México presidió tres órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad: el Comité de Sanciones relativas a Somalia; el Comité de No Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; y el Grupo de Trabajo sobre Niños y Conflictos Armados.

El 23 de diciembre de 2010 en conferencia de prensa el embajador mexicano Claude Heller manifestó que México deja el Consejo de Seguridad con la satisfacción de haber aportado "*su voz*" a los asuntos más delicados de la agenda internacional y reivindicó la importancia del papel que desempeñan los diez miembros no permanentes del máximo órgano de seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, pese al poder que el veto otorga a los cinco permanentes (EE.UU., China, Rusia, Reino Unido y Francia). Al respecto, aseveró:

> "Somos muy críticos con el veto, apoyamos la reforma del Consejo de Seguridad, pero al mismo tiempo aprendimos que podemos ser partícipes en base a nuestros principios y desempeñar un papel que los miembros permanentes tienen que tener en cuenta para obtener resultados positivos. … Hemos tenido la experiencia positiva de demostrar que tenemos una política, que estamos implicados con los objetivos de la organización y que tenemos una voz cuando se aborda un asunto delicado en la agenda del Consejo de Seguridad." (Tomado del cable de la agencia EFE, 23 de diciembre de 2010, versión electrónica).

Asimismo, el embajador Heller dejó en claro que México favorece una ampliación del Consejo de Seguridad pero no considera que la reforma dependa de la creación de nuevos miembros permanentes, como lo desean Brasil, Japón y otros países influyentes, porque tiene que haber rendición de cuentas y es sano que los países hagan campaña para ser elegidos.

El tratamiento de los principales conflictos regionales, de los problemas y retos más trascendentes de nuestro tiempo, se llevará a cabo a nivel multilateral dentro del marco de Naciones Unidas. México tiene ya un amplio respeto en algunos campos, pero ante una nueva circunstancia internacional donde el mundo avanza hacia la gobernabilidad global, y donde ya no estamos acosados por potencias extranjeras ni en peligro nuestra integridad

[32] Comunicado de prensa 003, de la Misión Permanente de México, 23 de enero de 2009.

como Nación, no se puede mantener una política defensiva; ante la nueva realidad internacional, el pacifismo ya no es suficiente para defender nuestros intereses y para conseguir nuestros objetivos nacionales. Es tiempo de avanzar hacia una política más activa y comprometida con los consensos globales. Nuestra participación en el Consejo de Seguridad no se ha traducido en mayores inversiones, pero sin duda ha fortalecido la presencia internacional del país y el respeto de la comunidad internacional; al participar en el Consejo de Seguridad, hemos sido actores activos del orden internacional y ello ha generado confianza y respeto hacia nuestro país. En un mundo con leyes claras los primeros en ganar son los países menos fuertes porque obtienen seguridades. Generar seguridad y confianza internacional es fundamental para que la economía mexicana pueda prosperar, además de que esa estrategia sirve para emparejar jurídicamente y mediante la cooperación internacional, la desigualdad de nuestro poder nacional frente a Estados Unidos y frente a otras potencias extranjeras.

En el mundo globalizado de nuestros días, cien años después del inicio de la Revolución Mexicana, la reconstrucción del orden internacional y de los organismos internacionales continúa en marcha. Por ello, para impulsar nuestras visiones y defender nuestros intereses en un mundo peligroso en el que se están construyendo todavía las reglas de un nuevo orden internacional, debemos estar presentes como actores a través de una activa y efectiva política exterior. A diferencia de Estados Unidos, México no es un imperio y por consiguiente, no tiene que defender intereses por todos los rincones del planeta pasando por encima de principios básicos de convivencia entre las naciones y por encima del Derecho Internacional. Su interés nacional le permite ser un país bisagra en la construcción de un orden internacional basado en la justicia, el respeto al derecho y en el que la cooperación internacional para el desarrollo y la eliminación de la pobreza que origina conflictos y problemas globales, se conviertan en los soportes de un largo periodo de paz y seguridad internacionales. Ello implica que la política exterior del Estado mexicano debe buscar un equilibrio entre sus intereses nacionales y los intereses colectivos, mediante una estrategia de largo plazo que combine sabiamente los principios que son parte de nuestra historia y de nuestra esencia como Nación, con los intereses.

7.4. La migración mexicana en Estados Unidos y las políticas públicas de México

El 98% de los mexicanos fuera de México, radica en Estados Unidos. Si bien la migración de mexicanos hacia ese país ha estado presente desde la segunda mitad del siglo XIX, el cambio radical en los patrones de esa migración tiene sus orígenes en la década de los setenta, como resultado de la crisis económica que sepultaría en 1982 al modelo económico basado en el mercado interno. Las políticas neoliberales que sirvieron para modernizar la economía mexicana, tuvieron consecuencias sociales desastrosas para la población, entre las que destacan el crecimiento del número de pobres y el abandono del campo. Esa situación, aunada al diferencial salarial entre

México y Estados Unidos y a la creciente demanda de mano de obra mexicana en el mercado estadounidense, son elementos centrales para entender la dinámica de esos flujos migratorios. El cambio en los patrones de migración mexicana hacia el vecino del norte lo apreciamos nítidamente en el Cuadro 3 que muestra, por décadas, el crecimiento de la población de mexicanos nacidos en México residiendo en Estados Unidos.

Cuadro 3
Mexicanos en EU por década

1960	**575,902**
1970	**759,711**
1980	**2,199,221**
1990	**4,298,014**
2000	**9,177,487**
2009	**11,478,413**

Fuente: *U.S Census Bureau, ACS 2009*
Datos publicados por el *Migration Policy Institute*

Entre 1960 y 1970 la población mexicana en Estados Unidos creció apenas un 25%, pero en la década de los setenta se produjo una migración masiva de mexicanos hacia Estados Unidos y la población mexicana en ese país casi se triplicó, propiciando que la protección se convirtiera en un tema fundamental de la agenda bilateral con Estados Unidos y en una prioridad de nuestra política exterior. En la década de los ochenta esta población mexicana se duplicó y en la de los noventa se volvió a duplicar para alcanzar casi los 10 millones de mexicanos nacidos en México, pero viviendo en Estados Unidos. Como resultado de las duras políticas antiinmigrantes y del desaceleramiento económico que llevó a Estados Unidos a la gran recesión del 2008-2009, en la primera década del siglo XXI, la migración mexicana en Estados Unidos tuvo un crecimiento de únicamente el 20% y en los primeros años de la segunda década se registró por primera vez desde la segunda guerra mundial, un decrecimiento de la migración mexicana en el vecino del norte. En 2012 el número de nuevos migrantes fue menor al de los que regresaron por su voluntad a México o bien fueron deportados.

De acuerdo con estimaciones del Pew Hispanic Center, en el periodo 2005-2010, un millón cuatrocientos mil mexicanos que vivían en Estados Unidos regresaron a México. En ese universo, se incluyen alrededor de 300 mil niños nacidos en Estados Unidos que sus padres mexicanos llevaron a México. En enero de 2014, la organización no gubernamental Mexicans and Americans Thinking Together (MATT) publicó los resultados de una encuesta realizada exclusivamente en el estado de Jalisco, en el cual encontró que la mayoría de los mexicanos que regresaron a Jalisco en el periodo 2005-2010, lo hicieron de manera voluntaria y que sólo el 11% fue deportado de Estados Unidos. Si a este escenario agregamos que la tasa de natalidad en México pasó de 5.7

hijos por mujer en 1976 a 3 hijos en 1994 y a sólo 2.2 hijos por mujer en 2013, entenderemos la afirmación del referido estudio de MATT de que la era de las migraciones masivas de mexicanos a Estados Unidos, ya terminó. Es casi seguro que al expandirse de nueva cuenta la economía estadounidense siga atrayendo trabajadores mexicanos, pero esa migración muy probablemente no será ya una migración masiva; el récord de la llegada de 12 millones de migrantes mexicanos a Estados Unidos entre 1970 y 2011, quedará para la historia de las grandes migraciones.

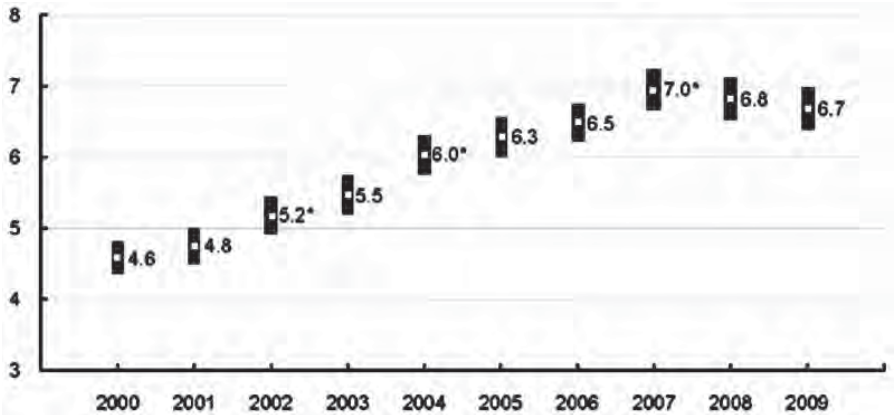
Con una población de 11.5 millones de mexicanos viviendo en el vecino del norte, de los cuales en 2009 únicamente 4.7 millones (Rosenblum & Brick, 2011: 17) eran residentes permanentes legales, es inevitable que en la relación bilateral México-Estados Unidos el tema migratorio sea una alta prioridad de la agenda, entre otras, por las razones siguientes:

a) Como puede apreciarse en la Gráfica 1, página siguiente, en 2009 existían alrededor de 6.7 millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos; una potencial fuente diaria de conflicto a niveles federal, estatal y municipal entre ambos gobiernos, especialmente ante una economía en problemas que conlleva una fiebre anti-inmigrante y anti-mexicana.
b) Los migrantes mexicanos de primera generación constituyen el principal aporte en las remesas que recibe México cada año, y que constituyen una inyección fundamental de divisas para la economía mexicana.
c) Los mexicanos indocumentados en Estados Unidos absorben la mayor parte de la atención de los funcionarios y empleados en la red consular mexicana, como lo prueba el hecho de que un inmenso porcentaje de las actividades consulares lo constituyen los servicios de documentación y protección a mexicanos.
d) La mayoría de los recursos humanos y financieros del Servicio Exterior se dedican a la atención de las comunidades mexicanas en Estados Unidos.
e) En la frontera común entre México y Estados Unidos confluyen la totalidad de los temas de la agenda bilateral, y la seguridad de la misma está ligada inexorablemente a la migración.

A su vez, los trabajadores migratorios representan una aportación a la economía de Estados Unidos por las siguientes razones:

a) Cubren el déficit de mano de obra en sectores que no son atractivos para los trabajadores estadounidenses como la industria de la construcción, la agricultura y varios oficios del sector servicios como jardinería, trabajos domésticos, limpieza, lavaplatos y cocineros, entre otros.
b) Además de ser una mano de obra barata en términos salariales, existe una abundante disponibilidad de jornaleros a los que los patrones no tienen que pagarles seguros, vacaciones, ni ningún tipo de derechos laborales.
c) Pagan impuestos al consumo y en muchos casos impuesto sobre la renta.
d) Gastan la mayor parte de sus ingresos en el propio mercado interno estadounidense.
e) Las remesas que remiten a México regresan a Estados Unidos vía la importación de bienes y servicios que son fuente de empleo para estadounidenses.
f) Las remesas han sido un factor para apoyar la estabilidad macroeconómica de México que se traduce en un factor de seguridad para Estados Unidos.

Gráfica 1
Población Estimada de Migrantes Indocumentados Mexicanos en Estados Unidos, 2000-2009 (en millones)



Notas: La barras indican los puntos más altos y más bajos del intervalo de confianza, estimado en un 90%. El símbolo* indica que el cambio en relación al año previo es estadísticamente significante.
Fuente: Estimados del Pew Hispanic Center, basados en metodología residual aplicada a los suplementos de marzo de la *Current Population Survey*.

A pesar de los beneficios que los trabajadores migratorios aportan tanto a México como a Estados Unidos, lo que trasciende en la opinión pública son casi siempre los efectos negativos de la migración indocumentada. La migración se convierte en un tema muy rentable para los políticos, especialmente en dos circunstancias:

1. En momentos de crisis económica porque permite tener en los migrantes indocumentados un chivo expiatorio que distrae la atención de los verdaderos problemas;
2. En momentos de campañas electorales porque para los políticos es más fácil hacer acusaciones que dar explicaciones de sus fracasos o que realizar propuestas convincentes para el electorado.

Con una población de 50.5 millones los hispanos son ya la primera minoría en Estados Unidos y en ese grupo étnico los mexicanos son el 60%, es decir, son la mayoría. De acuerdo con datos de la Oficina del Censo, en el año 2012 había en Estados Unidos 33.7 millones de personas de origen mexicano. De ellas, 11.4 millones nacieron en México y 22.3 millones en Estados Unidos. A partir de esas tendencias, las proyecciones indican que hacia el año 2050 uno de cada cinco estadounidenses será de origen hispano y de éstos la mayoría será de origen mexicano, lo cual ha provocado que algunos especialistas afirmen que Estados Unidos se está mexicanizando (Gutiérrez González, Carlos, "La diplomacia mexicana ante su diáspora"; en Fernández de Castro, Op. Cit.: 165). Si bien es cierto que los mexicanos representan el

55% del total de la población indocumentada en Estados Unidos tomando como referencia el año 2012, esa apreciación de la mexicanización de nuestro vecino del norte juega en contra de los mexicanos en la opinión pública, porque se asocian las consecuencias negativas de la migración indocumentada con los migrantes mexicanos. Por esa razón, resulta urgente e indispensable desmexicanizar el tema migratorio y ponerlo en su justo contexto de tema trasnacional y global cuya dinámica se explica no solamente por la expulsión de la mano de obra en sus países de origen, sino también por la demanda de mano de obra barata que genera la gigantesca economía de Estados Unidos.

Para atender al creciente número de migrantes mexicanos en Estados Unidos, en febrero de 1990, el Presidente Salinas de Gortari creó al interior de la SRE el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior. Este programa fue el primer esfuerzo gubernamental destinado a la creación de políticas públicas para la atención de los mexicanos en el extranjero.

En 1994, ya con una importante presencia de población mexicana en Estados Unidos, el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo otorgó una alta prioridad a la atención de las comunidades mexicanas, al grado de que planteó la idea de que "la nación mexicana se extiende más allá de sus fronteras" (Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*). Acosados por los grupos xenofóbicos estadounidenses, los mexicanos de primera generación recibieron apoyo del gobierno mexicano a partir de la reforma constitucional[33] que les permitió adquirir la nacionalidad estadounidense sin que ello significara la pérdida de su nacionalidad mexicana. El debate y la posibilidad de que México adoptara una ley para permitir la doble nacionalidad se reflejó de inmediato en un beneficio para muchos mexicanos en Estados Unidos. El país ya no los veía como traidores; el mote de pochos prácticamente había desaparecido de la sociedad mexicana. En 1994, 46,186 mexicanos obtuvieron la ciudadanía estadounidense y con ella plenos derechos; en 1995 la cifra creció a 79,614; en 1996 adquirieron la ciudadanía estadounidense 217,418 mexicanos; en 1997 lo hicieron 134,494; en 1998 fueron 109,065; en 1999 el número creció a 193,709; y en 2000 lo hicieron 175,098 personas.[34] La estrategia impulsada por Zedillo rindió frutos si se toma en cuenta que entre 1987 y 1993 únicamente un promedio anual de 18 mil mexicanos habían optado por la ciudadanía estadounidense. La reforma también reconoció que muchos mexicanos ya no volverían al país, pero al mantenerles sus derechos como mexicanos, abrió la puerta para la consolidación de una comunidad trasnacional que a pesar de integrarse al país que la acogió, expresaba claramente su deseo de mantener nexos con su país de origen.

---

[33] El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, presentó la iniciativa "Nación Mexicana" cuyo elemento esencial fue el de promover las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preservaran su nacionalidad en los casos en que hubieran optado por otra. Se reformaron los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución. La reforma entró en vigor el 20 de marzo de 1998 y establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad mexicana.
[34] Migration Information Source, *United Status-Acquisition of citizenship by nationals from Mexico.*

El 6 de agosto de 2002 el presidente Fox dio a conocer un nuevo enfoque de las políticas públicas de México hacia sus comunidades en Estados Unidos que incluía un esquema tripartido conformado por: 1) el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME) el cual se integra por los titulares de las 11 secretarías de Estado que cuentan con programa para esas comunidades, presidido por el titular del poder Ejecutivo y teniendo en la Secretaría al titular de la Cancillería; 2) un Consejo Consultivo (CCIME) integrado por 100 representantes electos por las propias comunidades, 10 representantes de organizaciones nacionales, 10 asesores especiales seleccionados por su trayectoria y un representante de cada entidad federativa mexicana; 3) un brazo ejecutivo llamado Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), enclavado como una Dirección General en la Subsecretaría para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como resultado de la fusión del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero y la Oficina presidencial para mexicanos en el extranjero. La red consular de México en el exterior es la vía utilizada por el IME para la implementación de las actividades y servicios que emanan de las políticas públicas diseñadas para mejorar los niveles de vida de las comunidades mexicanas especialmente en Estados Unidos donde radica el 98 por ciento de los mexicanos que viven en el extranjero.

El primer titular del IME fue Cándido Morales, un migrante oaxaqueño que estuvo al frente del Instituto durante los dos gobiernos del PAN. El objetivo del IME quedó claramente establecido en el Artículo 2 del decreto publicado en el Diario de la Federación el 16 de abril de 2003, mismo que fue reformado el 14 de noviembre de 2011 en reconocimiento al hecho de que millones de mexicanos en el exterior no desean volver a México y por ello buscan integrarse en la sociedad del país donde ahora radican, lo cual de paso marco un cambio en la política de México hacia su diáspora. El texto del artículo 2 reformado es el siguiente:

> "El objeto del Instituto de los Mexicanos en el Exterior será promover estrategias, integrar programas, recoger propuestas y recomendaciones de las comunidades, sus miembros, sus organizaciones y órganos consultivos, tendientes a fortalecer sus vínculos con México y fomentar su integración en las sociedades en las que residen y se desenvuelven, así como ejecutar las directrices que emanen del Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior." (Artículo 2 del decreto de creación del IME. Diario Oficial del 16 de abril de 2003).

Este nuevo esquema institucional presentado en la Gráfica 2, además de dar voz por vez primera a las comunidades mexicanas para realizar recomendaciones a ser incorporadas en la elaboración de políticas públicas para su propio beneficio, realiza múltiples eventos que facilitan el contacto entre mexicanos de distintos perfiles y regiones que juegan roles trascendentales en sus comunidades en el exterior, lo que coadyuva a su proceso natural de organización a partir de la mexicanidad. Este esquema tiene la ventaja de que permite eliminar duplicidades en las actividades de las diversas agen-

Gráfica 2
Esquema institucional del Gobierno de México para la atención de las comunidades en el exterior

Fuente: Reporte de actividades 2003-2004 del IME.

cias del gobierno federal a favor de los migrantes y facilita la creación de sinergias en una estrategia centralizada en la Cancillería, cuyas directivas y resultados deben analizarse al más alto nivel por el CNCME.

De las políticas públicas de México hacia su diáspora destacan dos programas que han tenido un impacto muy positivo en las comunidades mexicanas que radican en Estados Unidos porque han contribuido a mejorar sus niveles de vida y de bienestar: las plazas comunitarias y las ventanillas de salud.

Las plazas comunitarias son escuelas virtuales abiertas a cualquier persona de habla hispana que desee completar su educación primaria o secundaria con reconocimiento oficial de la Secretaría de Educación Pública de México. Se encuentran instaladas en escuelas públicas estadounidenses o en centros comunitarios que pueden ser religiosos como el Centro San Juan Diego de la ciudad de Denver o bien en las propias organizaciones de los estados como la situada en Casa Durango de Los Ángeles. Algunas de estas plazas comunitarias ofrecen también acceso a educación media y superior en línea. Cuentan con asesores profesionales que asisten a los alumnos que son personas mayores de 16 años quienes pueden programar sus estudios de conformidad con su tiempo disponible. Al concluir satisfactoriamente las evaluaciones, los alumnos reciben sus certificados oficiales. Las plazas comunitarias son promovidas por los consulados mexicanos en Estados Unidos y existe al menos una en cada circunscripción consular. Al 31 de diciembre de 2013, el condado de Los Ángeles contaba con 14 plazas comunitarias promovidas por el Consulado General de México.

La Ventanilla de Salud es un programa implementado en la red consular mexicana en Estados Unidos por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). La Ventanilla de Salud facilita el acceso de los inmigrantes mexicanos a los servicios de salud, al tiempo que genera una cultura de prevención. En los 50 consulados de México en Estados Unidos existe una Ventanilla de Salud, a través de la cual se proporciona información y se ofrecen gratuitamente talleres educativos y varios servicios como pruebas para detectar la glucosa en la sangre, hipertensión, colesterol, el sida, además de que como parte de las ferias de salud ofrecen estudios más complejos como la medición de la densidad ósea de los huesos, mamografías y revisiones dentales entre otros. Desde hace once años, en el mes de octubre se lleva a cabo la Semana Binacional de Salud, en la cual se realizan cientos de ferias en todas las circunscripciones consulares de México en Estados Unidos. A este evento se han sumado al paso del tiempo los consulados centroamericanos. El Consulado de México en Los Ángeles transformó desde 2009 la Semana Binacional de Salud, en el Mes de la Salud. En 2009 las actividades del Mes de la Salud beneficiaron a cerca de 30 mil personas. A lo largo del año 2013, 134,508 personas recibieron un servicio específico de salud, gracias al apoyo de más de 100 agencias que participaron en las diversas ferias y actividades de salud que coordinó el Consulado General de México a través de su oficina de asuntos comunitarios.

El sistema migratorio estadounidense se encuentra fracturado y por ello es disfuncional ante las condiciones actuales por lo que se requiere arreglarlo. Ese arreglo debe pasar necesariamente por una reforma migratoria que fuera de Estados Unidos no es del interés exclusivo de México porque la migración es un problema global que en el Continente Americano es transnacional. Hoy en día, es inevitable reconocer que los campos agrícolas y otros sectores económicos estadounidenses como la industria de la construcción y varios servicios, simplemente no funcionarían sin los migrantes mexicanos. Sus críticos como Samuel Huntington (2004: 264) señalan que éstos no se asimilan por la vecindad geográfica con su país de origen y que son una amenaza a la seguridad societal de Estados Unidos, en tanto que para el excanciller Jorge G. Castañeda (2007: 138) es necesario que Estados Unidos construya un modelo nuevo y diferente de asimilación para los hispanos, que sea explícito y voluntario, porque la migración mexicana ha creado una situación nueva y diferente.

Lo cierto es que la reforma migratoria[35] es una asignatura pendiente en la política interna de Estados Unidos y una prioridad de al menos una decena de países latinoamericanos para quienes las remesas que envían sus migrantes convierten a la relación con Estados Unidos una prioridad de sus políticas exteriores.

Una muestra dramática de que se trata de un asunto trasnacional, quedó de manifiesto en agosto de 2010, con la masacre de 72 migrantes de diversos países de Centro y Sudamérica en Tamaulipas a manos de las mafias de narcotraficantes. El editorial del 30 de agosto de 2010 del influyente diario *New York Times* presentó el trasfondo de la masacre en su justo contexto cuando consideró que:

> "La historia completa de la masacre en Tamaulipas espera ser contada por su único sobreviviente. La tentación puede ser escribir esta atrocidad como otra horrible nota al pie en la guerra contra las drogas de México. Pero tal cosa no existe aislada. Los cárteles de México son alimentados desde fuera, por el dinero, las armas y la adicción estadounidense; el impulso de los migrantes hacia el norte es estimulado por nuestra demanda de mano de obra barata. La respuesta estadounidense a las agonías de México ha sido una fijación elevada de militarizar la frontera. La aplicación de la ley sin una revisión de la migración legal crea sólo la ilusión de control. Sin un sistema vinculado a la demanda de mano de obra, la ilegalidad, el desorden y la muerte proliferan. Hemos delegado a los narcotraficantes el trabajo de manejar nuestro abastecimiento de migrantes, mientras se las arreglan para manejar nuestro abastecimiento de narcóticos. Los resultados son claros." (*The New York Times*, 2010).

---

[35] Al momento de concluir la actualización de este libro, la iniciativa de ley S744 que en 2013 fue aprobada por el Senado por 68 votos a favor y 32 en contra, no había sido aprobada por la Cámara de Representantes. Los republicanos han sentido el costo político de no aceptar negociar la reforma migratoria, pero ni la presión de los impactos del voto latino en su contra ha conseguido su voluntad política para alcanzar un acuerdo que resuelva el problema de más de 11 millones de personas indocumentadas que viven en las sombras en territorio estadounidense.

De esta forma, el más influyente de los diarios estadounidenses llamaba la atención sobre el hecho de que la masacre de migrantes latinoamericanos en su paso por México, no debía ser explicada exclusivamente como un asunto de violencia en México, sino como resultado de un problema trasnacional generado por la necesidad del mercado estadounidense de mano de obra barata.

La migración que es inmanente al diferencial salarial, no debe ser entendida como un problema que se resuelve de una vez y para siempre, sino como un fenómeno social permanente que debe ser administrado para evitar que se generen problemas a su alrededor. Los problemas que van de la mano de la migración indocumentada no se resolverán si no se atienden las causas macroeconómicas que la fomentan. Sin ello, ninguna ley, ni estrategia policíaca será suficiente para eliminar los problemas que la migración irregular genera. En el caso de la relación bilateral de México con Estados Unidos, lo más sensato que pudiera ocurrir es la creación de una sociedad bilateral para administrarla, la que además de atender el problema de la pobreza y la inseguridad en México, sea capaz de restaurar la circularidad, el orden, el respeto de los derechos laborales y humanos de los trabajadores migratorios y la seguridad en el tránsito de los migrantes.

7.5. COP 16: EL TRIUNFO DE LA DIPLOMACIA MULTILATERAL

La calidad y el peso de la diplomacia mexicana quedó nuevamente de manifiesto en los foros internacionales durante la Conferencia de las Partes conocida como COP16 por sus siglas en inglés, efectuada en la ciudad de Cancún, del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, en situaciones poco halagüeñas después del fracaso de la reunión anterior efectuada en la ciudad de Copenhague, Dinamarca. "La COP16/CMP6 es la 16ª edición de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y la 6ª Conferencia de las Partes actuando como Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto. Se entiende por "Partes" aquellos Estados nacionales que firmaron y ratificaron esos dos tratados internacionales, obligándose a observar y cumplir su contenido en materia de cooperación internacional en contra del cambio climático. La Convención Marco cuenta con 194 Estados parte y su Protocolo de Kyoto con 184. De acuerdo con el Artículo 7 de la Convención, la Conferencia de las Partes en su calidad de órgano supremo tiene como mandato adoptar las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz".[36]

En Cancún, las sesiones de la Conferencia trascurrieron con debates y desencuentros entre los representantes de los Estados parte por lo que el desenlace de la Conferencia apuntaba a que el fracaso de Copenhague se repetiría de nueva cuenta. Pero tal como lo reportó la prensa canadiense el último día de sesiones, "en un movimiento sorpresa y dramático, la canciller

[36] En http://cc2010.mx/es/acerca_de_cop16/qu-es-la-cop16/ (junio de 2011).

mexicana, Patricia Espinosa, emitió la iniciativa la noche del viernes tomada de la presentación de los proyectos de un grupo de trabajo de 50 países. Espinosa se acreditó ampliamente por su hábil y transparente manejo de las complejas y a menudo encendidas negociaciones" (McCarthy, 2010). El acuerdo alcanzado por la diplomacia mexicana en las negociaciones que culminaron ya en la madrugada del sábado 11 de diciembre, tuvo como único opositor a Bolivia cuyo delegado, por instrucciones de su gobierno, intentó evitar el acuerdo de la Conferencia bajo el argumento de la defensa de su interés nacional frente a un tema que claramente es de interés global y de vital trascendencia para la vida y la seguridad de los seres humanos que habitamos el planeta.

Por su parte el prestigioso diario *Washington Post* publicó una nota en la cual calificó como victoria de la diplomacia mexicana el acuerdo multilateral alcanzado en Cancún:

> "El paquete conocido como los Acuerdos de Cancún ha recuperado un proceso respaldado por la ONU que estaba a punto de fracasar, y da una victoria diplomática a los anfitriones. Pero también puso de relieve los obstáculos que les esperan a medida que los países sigan luchando contra el cambio climático a través de amplias negociaciones internacionales. Los mexicanos finalmente ganaron en todo el mundo excepto con Bolivia." (Booth & Eilperin, 2010).

Los acuerdos alcanzados en Cancún son a grandes rasgos los siguientes:

1) "Los Estados acordaron una visión compartida de largo plazo para articular sus acciones alrededor de ella. Este acuerdo servirá de base para asegurar que el aumento de la temperatura media global se mantenga por debajo de los 2ºC durante este siglo. Asimismo, para lograr este objetivo, se estableció un mecanismo de revisión que permitirá evaluar periódicamente los avances e ir aumentando el nivel de ambición en el futuro, con base en la información científica disponible.
2) Se reconocen los compromisos y acciones nacionales adecuadas de mitigación que los Estados han puesto sobre la mesa de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, y se establece un proceso para entenderlas, fomentar la confianza y transparencia, e ir ampliando su nivel de ambición;
3) Las reducciones esperadas con motivo de los compromisos y acciones que los estados han puesto sobre la mesa, son mayores a las contenidas en el Protocolo de Kioto;
4) Al mismo tiempo, en lo que se refiere a la continuidad del Protocolo de Kioto, los acuerdos aseguran la continuación de los trabajos en torno al segundo período de compromisos;
5) Se reconoce la importancia fundamental de la adaptación a los efectos adversos al cambio climático y se establece un marco de cooperación que permitirá fomentar la capacidad de los países en desarrollo, en particular a los más pobres y vulnerables, a ampliar sus acciones en esta esfera;
6) Se establece el Fondo Verde como mecanismo financiero de la Convención, para apoyar las acciones de adaptación y mitigación de los países en desarrollo.
7) Se asegura el financiamiento de arranque rápido durante el período 2010-2012

y se impulsan las acciones encaminadas a movilizar cuantiosos recursos financieros en el largo plazo, que garanticen la acción sostenida frente al cambio climático;

8) Se reconoce la importancia de los bosques para alcanzar las metas globales de estabilización de la temperatura y se establece un marco de cooperación que permita ampliar sus contribuciones, teniendo en cuenta los derechos de las comunidades que los habitan;
9) Se establece un mecanismo que fomente la investigación, el desarrollo, la demostración y la transferencia de tecnologías verdes para la mitigación y la adaptación al cambio climático. Asimismo, se impulsa la labor de centros de tecnología climática y redes en países en desarrollo que faciliten la difusión de las tecnologías existentes;
10) Se reconoce la importancia de la construcción de capacidades en los países en desarrollo, que les permitan prepararse para afrontar el cambio climático y maximizar sus contribuciones a la meta global."[37]

Si bien estos acuerdos alcanzados en Cancún fueron considerados modestos como los calificó el periodista John Broder del influyente diario *The New York Times*[38], revisten enorme trascendencia en la lucha para detener el cambio climático. Para México representaron un triunfo diplomático porque reactivaron el proceso de negociaciones bajo su liderazgo y porque permitieron rescatar la diplomacia multilateral en la que ya prácticamente nadie creía. Al respecto, Rafael Méndez escribió en el prestigioso diario español *El País*, lo siguiente:

> "La cumbre del clima que acaba de concluir en Cancún se ha sellado con un acuerdo que ha conseguido el apoyo de países que partían con posturas muy enfrentadas, como Japón, EU y China. También lo apoyan los pequeños estados-isla, la UE, los países menos desarrollados y la mayoría de los latinoamericanos. La presidenta de la cumbre, la canciller mexicana, Patricia Espinosa, ha pasado por encima de la intención de Bolivia de dinamitar la cumbre." (Méndez, 2011).

Habría que precisar que el exitoso movimiento de la jefa de la diplomacia mexicana no fue un accidente. A partir de un discreto e intenso proceso de cabildeo en los meses previos que implicó numerosas visitas por diversos países, la Canciller Patricia Espinosa y sus dos principales asesores, los embajadores de carrera Juan Manuel Gómez Robledo y Luis Alfonso de Alba, desarrollaron varios contactos y pudieron eliminar las grandes expectativas sobre la Conferencia, lo cual fue un punto estratégico para alcanzar en Cancún un acuerdo básico que permitiera continuidad al Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático. La diplomacia mexicana entendió a temprana hora,

---

[37] Documento de la Secretaría de Relaciones Exteriores para apoyo de las representaciones de México en el exterior.

[38] En su artículo Broder, John, "Climate talks end with modest deal on emissions" de la edición *on line* del 12 de diciembre de 2010, en *The New York Times*, escribe: "La Conferencia de Naciones Unidas sobre el cambio climático comenzó con objetivos modestos y terminó la madrugada del sábado con modestos logros".

que el gran fracaso de la Conferencia de Copenhague se debió a las altas expectativas de que se alcanzaría un acuerdo vinculante de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y centró las expectativas en un acuerdo básico que permitiera la continuidad de negociaciones, después del sonado fracaso de la diplomacia multilateral en Copenhague. Tal como lo definió el periodista inglés Michael McCarthy en su artículo publicado en el diario *The Independent*,

> "Cancún unió a países ricos y pobres. Las negociaciones que se desarrollaron en la arena en Dinamarca fueron llevadas a un acuerdo en México. Sin eso, los mecanismos de lucha contra el cambio climático se hubieran destruido, ahora están enmendados" (McCarthy, 2010).

Y en ese acuerdo la diplomacia mexicana fue fundamental porque tuvo la madurez para evitar poner un texto sobre la mesa. Los acuerdos alcanzados fueron elaborados por las partes en un proceso abierto y transparente. La periodista Aurore Lartique, en su artículo publicado en el diario francés *La Croix,* resumió así la habilidad de la jefa de la diplomacia mexicana:

> "Durante dos semanas, supo llevar el barco para salvar el proceso. Administró la situación con enorme precisión, describió Pierre Radanne, consejero de los países africanos, todo está en calma. Todo el tiempo habló calmadamente, con una voz paciente, hasta cuando debía dar prueba de autoridad. Así como cuando, al final de la primera semana de negociaciones, dijo a los representantes de 194 países: ´Los exhorto a buscar los compromisos´. A fuerza de trabajar con los representantes, hizo surgir un consenso. La última semana, explica Pierre Radanne, "Patricia Espinosa pidió a los ministros encontrar los elementos de acuerdo a los puntos clave. Tuvo la inteligencia de asociar a cada país del sur con un país del norte para que todo el mundo estuviera representado." (Lartigue, 2010).

De esta forma, la diplomacia mexicana logró restablecer la confianza perdida en Copenhague, sobre todo si se toma en cuenta que desde entonces había

prevalecido un escenario de polarización y desconfianza sobre la manera de enfrentar el terrible problema del cambio climático. A partir de ese sentir, la Conferencia de Cancún se anticipaba como un nuevo escenario de fracasos con lo que prácticamente se levantaba el acta de defunción del sistema de negociaciones multilaterales en el tema. Gracias a la diplomacia mexicana, el mundo comprobó que las negociaciones multilaterales en el marco de la Organización de las Naciones Unidas no sólo son viables, sino que son el camino adecuado para alcanzar los acuerdos que requiere el planeta para detener el desastre ecológico que ya inició.

Capítulo VIII. La Política Exterior del Nuevo PRI

8.1. Cambio con rumbo

Al término de 12 años de gobiernos panistas, el partido que personificó la esencia de la ideología y los principios de la Revolución Mexicana conquistó de nueva cuenta el poder bajo el rostro de "el nuevo PRI", en la que fue quizá la elección más transparente y vigilada en toda la historia del país. Las acusaciones de fraude de parte de la alianza de izquierda no restaron en absoluto legalidad ni legitimidad al nuevo gobierno. Más allá de prácticas poco éticas en las que incurrieron todos los partidos durante la campaña electoral, como el exceder el límite de gastos, el acarreo y el clientelismo, la elección fue calificada y validada por el Tribunal Federal Electoral conforme a las reglas que acordaron los propios partidos. Ninguno de los supuestos para la anulación de la elección federal pudo comprobarse conforme a derecho.

El regreso del PRI a Los Pinos abrió un nuevo capítulo en el avance de la democracia mexicana. El presidente electo Enrique Peña Nieto llegó al poder con la necesidad urgente de impulsar reformas estructurales que permitan reactivar el crecimiento competitivo con empleo productivo, porque México se ha quedado rezagado no sólo frente a economías poderosas de otras regiones, sino incluso en su propio vecindario latinoamericano. Si bien el panismo fue capaz de preservar la estabilidad macroeconómica del país, durante la primera década del siglo XXI México se convirtió en la economía de menor crecimiento en América Latina (Villarreal, 2011). Perdimos nuestra presencia en Europa, en la Cuenca del Pacífico asiático y prácticamente nos olvidamos de África.

El servicio exterior se convirtió en receptor de políticos panistas, varios con desempeño regular[39] en el trabajo diplomático-consular y la diplomacia mexicana se debilitó como nunca antes en su historia. La política exterior de México pareció haber perdido el rumbo, mostrando sólo destellos en ne-

[39] Hubo sin embargo excepciones de cónsules como Juan Marcos Gutiérrez González que se convirtieron en refuerzos para el Servicio Exterior.

gociaciones internacionales como COP 16, gracias a la habilidad de nuestros embajadores de carrera. Varios de nuestros consulados en Estados Unidos, incluidos los consulados generales en Los Ángeles, Chicago, Nueva York, San Francisco, San José y Denver, quedaron acéfalos por varios meses, justo cuando nuestros compatriotas que residen en ese país fueron blanco de los ataques racistas y xenófobos de los sectores antiinmigrantes.

Atrapado en su guerra contra el narcotráfico, el gobierno del presidente Calderón abandonó a nuestros paisanos a su suerte porque no tuvo una política clara ni efectiva hacia la diáspora. El presidente estadounidense Barak Obama a partir de su política de "Comunidades Seguras", deportó cada año a cientos de miles de mexicanos que nunca habían cometido un delito. El Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), pieza vital del comercio exterior y de la economía mexicana, se fue agotando sin que se hiciera algo para dinamizarlo. Cuando el PAN llegó al poder en el año 2000, el TLCAN concentraba el 19% de las exportaciones mundiales, mientras que en 2009, tenía ya únicamente el 12.86% de las mismas. El modelo exportador perdió su arrastre y fue incapaz de formar cadenas productivas por falta de una política industrial adecuada. La exportación anual de manufactura de alrededor de 180 mil millones de dólares que representó el 18% del PIB, tenía insumos de importaciones de 155 mil millones de dólares, es decir que las exportaciones manufactureras con insumos nacionales eran en realidad de sólo 25 mil millones de dólares con proporción de únicamente 2.5% del PIB. (Villarreal, *Op. Cit.*: 86) Así, lejos de promover la industrialización del país, se cayó en el desarrollo de una economía de ensamblaje; nos convertimos en una maquiladora.

Frente a una población que demandaba más de un millón de empleos productivos anuales, el promedio anual de empleos fue de 500 mil. En 2011, el IMSS reportó 14, 440, 351 millones de empleos formales, cuando la población económicamente activa del país alcanzó los 45 millones (*Ibídem*). La desigualdad en el ingreso se profundizó; los dos deciles de la población con los mayores ingresos concentraban más del 50% de la riqueza nacional, mientras que los dos deciles con ingresos más bajos sobrevivían con apenas el 5% de la riqueza producida por el país. Esa situación explica en parte, que el desempleo, el subempleo, el decrecimiento en la productividad, la pobreza, la marginación social y la ilegalidad, hayan sido caldo de cultivo para que el país entrara en un proceso de descomposición de su tejido social, en donde el narcotráfico y el crimen organizado florecieron concomitantemente a la inseguridad y la violencia en diversas regiones, al grado de que a México se le empezó a percibir, de manera exagerada ciertamente, como un Estado fallido.

Bajo ese marco, no es gratuito que el gobierno del presidente Peña Nieto planteara en su mensaje a la nación al momento de asumir el poder, la existencia de dos Méxicos, uno de progreso y desarrollo y otro que vive en el atraso y la pobreza. Este fue su diagnóstico sobre el segundo:

> "Hay un gran número de mexicanos que viven al día, preocupados por la falta de empleo y oportunidades, porque el país no ha crecido lo suficiente.

> Estas condiciones, que nos agravian y nos duelen, también han dañado la imagen de México en el exterior. Éste es el México que hay que transformar.
> Hoy, los mexicanos queremos un cambio. Queremos elevar la calidad de vida de las familias mexicanas. Este anhelo está presente a lo largo y ancho de nuestro territorio. Es el deseo de un cambio seguro, con rumbo y con dirección.
> Conducir la transformación es mi responsabilidad, como Presidente de la República. Hacerlo en democracia, es mi obligación ineludible"[40].

El cambio de rumbo en la política interna conlleva también un cambio en la política exterior, porque hoy más que nunca, en un mundo globalizado y crecientemente interdependiente, el éxito de las transformaciones internas no puede producirse ni entenderse desligado de entorno externo, que es el que determina a final de cuentas las posibilidades de acceso al avance tecnológico, la fuente de inversiones externas y el destino de las exportaciones nacionales. Las grandes transformaciones que reclama el país ni duda cabe, van de la mano de nuestra participación en la política internacional como actores de nuestro tiempo, asumiendo las responsabilidades internacionales que tenemos de conformidad con el peso de México en el mundo.

Este diagnóstico se convirtió en estrategia en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En éste, se apuntó claramente la necesidad de iniciar una nueva etapa de reformas estructurales para regresar el país a la senda del crecimiento. Al respecto, el PND plantea lo siguiente:

> "La transformación de México es una responsabilidad que no se puede eludir. En ausencia de reformas relevantes, el potencial de crecimiento del PIB de México es de entre 3.0 y 4.0% al año. Este nivel de crecimiento es envidiable comparado con otros países de desarrollo similar e incluso algunas economías avanzadas. Sin embargo, es insuficiente para poder hacer frente a los retos que nos hemos propuesto y para cumplir a cabalidad con las metas de desarrollo por alcanzar. Por tanto, requerimos una estrategia que ayude a incrementar, de manera sostenida e incluyente, el potencial de desarrollo nacional en beneficio de toda la población"[41].

El principal reto económico que enfrenta el país para la transformación y el abatimiento de la pobreza que afecta a alrededor de 40 millones de mexicanos radica en mejorar la productividad y en aumentar la capacidad para establecer cadenas productivas que reactiven la demanda en el mercado interno, porque tal como se apunta en el PND, "el crecimiento de la economía en las últimas décadas ha sido insuficiente para elevar las condiciones de vida de todos los mexicanos y para reducir en forma sostenida los niveles de pobreza"[42]. La resolución de este reto será clave para el éxito o fracaso de la estrategia de cambio del nuevo gobierno. Pero para lograrlo, además de políticas públicas adecua-

---

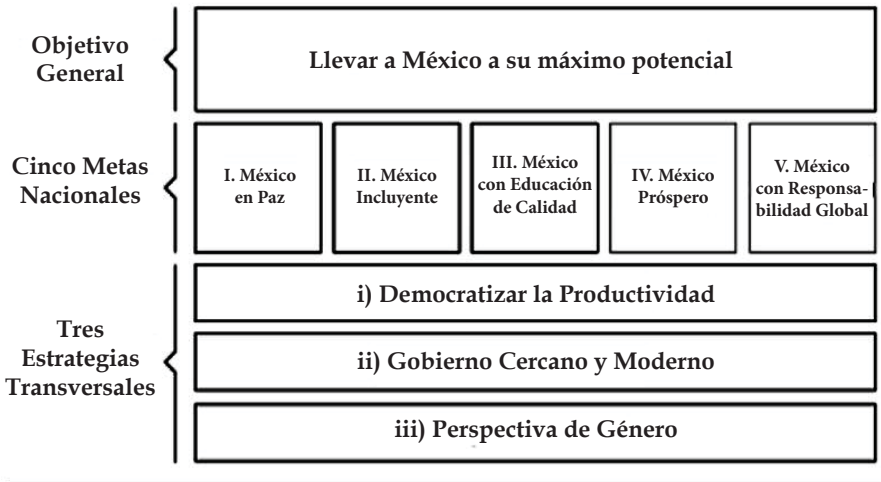
[40] Mensaje a la Nación del presidente Enrique Peña Nieto, pronunciado en Palacio Nacional el 1 de diciembre de 2012.
[41] Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Poder Ejecutivo Federal, p. 9.
[42] Ibíd., p. 4.

das serán necesarias la concertación política, una reforma estructural en materia energética y educativa, inversiones en desarrollo científico-tecnológico, desarrollo de infraestructura, disponibilidad de financiamiento preferencial para pequeñas y medianas industrias, y una simplificación administrativa que estimule la incubación de nuevas empresas.

Uno de los factores que ha propiciado ese crecimiento insuficiente es la baja productividad que ha mantenido el país, pues en los últimos 30 años, lejos de mejorar, la productividad nacional experimentó un decrecimiento anual del orden del 0.7%. A esa situación, debe sumarse la ausencia de una política industrial que permita articular cadenas productivas que contribuyan a elevar el uso de insumos nacionales en las exportaciones y con ello estimular el empleo y la demanda en el mercado doméstico. Para superar esas carencias, es necesario el apoyo del Estado, sin que ello signifique en absoluto el retorno a un Estado populista o el abandono de la estabilidad macroeconómica. Ante la gran recesión económica mundial de 2008-2009, incluso en Estados Unidos, cuna del fundamentalismo monetarista de la escuela de Chicago, el Estado entró al rescate de la economía con miles de millones de dólares de gasto público y el consecuente déficit fiscal. En México en cambio, la obsesión por la estabilidad macroeconómica como un fin en sí mismo, se convirtió en uno de los factores del pobre crecimiento. Por mantener baja la inflación no se pudo promover el crédito de la banca comercial; la política cambiaria que llevó a la apreciación del peso, repercutió negativamente en la productividad porque encareció las exportaciones y abarató las compras externas; el gasto corriente del panismo fue superior 3 veces a la inversión pública, lo que fortaleció la idea monetarista de que el Estado no debe ser promotor del crecimiento. Al PAN se le olvidó que en México fue el Estado el que construyó la nación, en sentido inverso a la construcción del Estado nacional en Europa. Por eso, al reducir el Estado a su mínima expresión como lo ordena la doctrina neoliberal, se redujo también a su mínima expresión el tejido social que conforma a la nación mexicana, con la secuela de más de 100 mil muertes que heredamos del gobierno calderonista. El Estado debe ser un conciliador, pero también debe aportar recursos para inversiones públicas en infraestructura y financiamiento preferencial para el encubamiento de empresas pequeñas y medianas, que son a final de cuentas las que proporcionan el mayor número de empleos en el país.

Para alcanzar el objetivo estratégico de transformar a México, no sólo por el afán de cambio sino como el medio para lograr un desarrollo socioeconómico incluyente cuya finalidad última sea el bienestar de los mexicanos, el gobierno del presidente Peña Nieto se planteó cinco metas nacionales que se ilustran en el siguiente esquema, con tres estrategias transversales que buscan eliminar los obstáculos que impiden que el país alcance su máximo potencial. Esas cinco metas implican la coordinación de todas las esferas y ámbitos de gobierno en sus tres niveles, para ejecutar las políticas públicas que permitan su logro.

Gráfica 3
Esquema del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Toda vez que la política exterior es continuación de la política interna, antes de centrarnos en la meta V del PND que implica un México como actor con responsabilidad global, es necesario destacar que un punto medular en la estrategia para transformar al país radica en el uso de la política como un arte de la negociación y del ejercicio del gobierno de manera democrática e incluyente. El retorno del nuevo PRI está marcado por el uso de la política como instrumento fundamental del gobierno. Para lograr un gobierno eficaz con capacidad para impulsar las grandes transformaciones que el país requiere, el nuevo PRI realizó una negociación histórica con los dos principales partidos políticos de oposición (PAN y PRD) materializada en el Pacto por México, firmado por los presidentes de los tres partidos políticos en el Castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012, apenas un día después de que el presidente Peña Nieto asumiera funciones. El Pacto se compone de cinco acuerdos básicos que son fundamentales para el avance del país por la vía del diálogo y la concertación política:

> "Primero. Transformar a México en una sociedad de derechos; que todos los mexicanos puedan ejercer los derechos que reconoce nuestra Constitución.
> Segundo. Fomentar el crecimiento económico, el empleo y la competitividad. El objetivo es generar las condiciones para que México crezca a su verdadero potencial.
> Tercero. Lograr la seguridad y justicia; es decir, hacer realidad el anhelo y derecho de los mexicanos de vivir en un entorno de paz y de tranquilidad.
> Cuarto. Incrementar y comprometer transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Y quinto. Perfeccionar las condiciones para una gobernabilidad democrática."[43]

La concertación política que llevó al Pacto por México, le proporcionó al presidente Peña Nieto un instrumento fundamental para ejercer un gobierno eficaz e iniciar la transformación del país con reformas a favor de la competencia, la productividad y la modernización económica. La reforma educativa aprobada por el Congreso de la Unión, enfrentó como siempre la oposición del SNTE, el sindicato más poderoso de México y de su líder vitalicia. Como respuesta, el aparato de inteligencia del Estado descubrió malos manejos en los recursos del sindicato en beneficio de su lideresa, lo que motivó su arresto, en un claro mensaje de que la lucha contra la impunidad iba en serio. La detención y el procesamiento judicial de Elba Esther Gordillo, símbolo de la corrupción y de la impunidad en el área educativa de México fue percibida como un paso histórico del nuevo gobierno en el camino de la urgente y necesaria transformación del país. Ante la indignación social por las revelaciones de corrupción durante su periodo como gobernador de Tabasco, se inició un proceso judicial contra el priísta Andrés Granier, el cual llevó también a su encarcelamiento.

Hasta el momento de concluir la actualización de este libro en junio de 2013, el Pacto por México continuaba sólido, pese a las crisis que sufrió por las acusaciones que el PAN realizó por el presunto uso de recursos de funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social en Veracruz con fines electorales. A fines de junio, la plana mayor del nuevo PRI visitó Baja California para arropar a su candidato a la gubernatura, pero con el antecedente de Veracruz, el presidente Peña Nieto decidió no estar presente, cumpliendo su compromiso de ser un mandatario democrático con voluntad absoluta para conciliar posiciones y anteponer ante toda circunstancia el interés superior de la Nación.

8.2. Las bases de la política exterior del nuevo régimen

En materia de política exterior, el PND 2013-2018 parte del reconocimiento de un mundo en proceso de cambio, en el cual durante los últimos años han proliferado nuevos actores no estatales que complican la adopción de medidas internacionales jurídicamente vinculantes, lo cual constituye un reto adicional en la construcción de la gobernabilidad global. En ese complejo escenario, el PND considera que México debe ampliar y fortalecer su presencia porque las transformaciones internas requieren que la política exterior se encargue no sólo de abrir mercados externos para nuestras exportaciones, sino también de promover nuestra imagen y cultura para atraer turistas e inversiones extranjeras, abrir el acceso a innovaciones tecnológicas que coadyuven a elevar la productividad de nuestra economía y la competitividad de nuestras exportaciones, pero ante todo, garantizar un entorno internacional estable y seguro que es indispensable para el desarrollo.

[43] Texto tomado del discurso pronunciado por el presidente Enrique Peña Nieto durante la firma del Pacto por México, 2 de diciembre de 2012.

El plan de acción para ubicar a México como un actor con responsabilidad global contiene cuatro objetivos de política exterior en los que la palabra soberanía ya no aparece: 1)ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo; 2) promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural; 3) reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva; 4) velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional. En opinión de quien esto escribe, en materia de política exterior, en especial por la traumática historia de intervenciones de la que dimos cuenta en los primeros capítulos de este libro, habría sido recomendable incluir como objetivo explícito de la política exterior, la preservación y fortaleza de nuestra soberanía nacional porque la creciente independencia de los Estados en un mundo globalizado no deberá ser vista, bajo ninguna circunstancia, como la renuncia al control de nuestro destino. Cierto que hoy no enfrentamos amenazas externas a nuestro territorio, pero la soberanía moderna también debe ser entendida como la capacidad de los mexicanos para tomar las decisiones fundamentales sobre nuestro destino sin influencias externas.

En el escenario internacional existen todavía resabios de intolerancia a las ideas, a las políticas y en muchas ocasiones la cooperación internacional para el desarrollo se otorga condicionada, lo que distorsiona su esencia. Hace apenas unos años, los Estados Unidos quisieron obligar al mundo a legitimar su desastrosa y políticamente incorrecta intervención en Irak. Nuestro país fue presionado y chantajeado para apoyar a Estados Unidos en esa aventura. Además, debemos tomar en cuenta que para liberarnos del crimen organizado y del poder que el narcotráfico adquirió en el país durante los últimos años, tendremos que recurrir a la cooperación internacional tanto con Estados Unidos y Europa, como con nuestros vecinos latinoamericanos, porque se trata de un problema trasnacional que sólo puede entenderse y enfrentarse exitosamente en su dimensión integral que implica la producción, la distribución y el consumo. Pero para lograrlo, debemos evitar que las decisiones se nos impongan desde afuera. Tendremos un México más soberano, en la medida en que nuestra economía se fortalezca y sus beneficios lleguen a los millones de mexicanos que hoy enfrentan algún nivel de pobreza y marginación social. Seremos más soberanos en la medida en que ampliemos nuestras relaciones con todas las regiones del mundo y en la medida en que por la vía de la cooperación para el desarrollo se abran oportunidades y haya justicia social para los habitantes de los países más atrasados.

El cambio que requiere el país no debe propiciar que los mexicanos olvidemos nuestra historia, ni la esencia de lo que la mexicanidad representa para nosotros porque es lo que nos hace diferentes de otros y lo que nos mantiene unidos como nación. Cada 15 de septiembre, sin importar el lugar del mundo donde vivamos, los mexicanos rememoramos "*El Grito de Dolores*", porque, al hacerlo, reafirmamos nuestros ideales de libertad, independencia, soberanía y justicia social, pero también reafirmamos nuestro modo de vida,

nuestra historia y nuestra cultura de las que emana nuestra identidad. De la misma forma, en política exterior, los principios que emergieron de nuestra historia siguen vigentes y son fundamentales como la guía para el objetivo de ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.

Para alcanzar estos cuatro objetivos, será necesario que la Cancillería incremente su presupuesto y el número de miembros de carrera del servicio exterior porque en la actualidad varias embajadas y consulados enfrentan una preocupante carencia de diplomáticos, lo que se traduce en la imposibilidad de llevar a cabo una gestión adecuada, un buen seguimiento a los temas y sobre todo una buena atención a las necesidades de los mexicanos que radican en el exterior, principalmente en Estados Unidos.

Para ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo, el PND plantea las siguientes estrategias:

> *Con América del Norte*, "consolidar la relación con Estados Unidos y Canadá a partir de una visión integral y de largo plazo que promueva la competitividad y la convergencia en la región, sobre la base de las complementariedades existentes".
> *Con América Latina y el Caribe*, "consolidar la posición de México como un actor regional relevante, mediante la profundización de los procesos de integración en marcha y la ampliación del diálogo y la cooperación".
> *Con los países europeos*, "Consolidar las relaciones…sobre la base de valores y objetivos comunes, a fin de ampliar los vínculos políticos, comerciales y de cooperación."
> *A la región de Asia-Pacífico* se busca consolidarla "como región clave en la diversificación de los vínculos económicos de México con el exterior y participar activamente en los foros regionales"[44].

Los países de África y Medio Oriente tradicionalmente han estado alejados de las prioridades internacionales de México, lo cual ha dificultado su apoyo en candidaturas internacionales. Por ello, esta vez se plantea como estrategia con esa región, el "aprovechar las oportunidades que presenta el sistema internacional actual para fortalecer los lazos comerciales y políticos". Las líneas de acción de esta estrategia son sin embargo generales, lo que hace pensar que México difícilmente ampliará su presencia en esa región.

En materia multilateral, el PND plantea dos estrategias bien definidas:

• La primera consiste en "consolidar el papel de México como un actor responsable, activo y comprometido en el ámbito multilateral, impulsando de manera prioritaria temas estratégicos de beneficio global y compatibles con el interés nacional", para lo cual las líneas de acción contemplan una diplomacia más activa y de mayor protagonismo; impulsar la reforma del sistema de Naciones Unidas; ampliar la presencia de los funcionarios mexicanos en los organismos internacionales y reforzar la participación en foros y organismos comerciales, de inversión y de propiedad industrial.

---

[44] PND 2013-2018. Poder Ejecutivo Federal.

• La segunda estrategia se centra en el campo de la cooperación internacional a la que se buscará darle un impulso, de tal forma que ésta "contribuya tanto al desarrollo de México como al desarrollo y estabilidad de otros países, como un elemento esencial del papel de México como actor global responsable". Como principales líneas de acción se privilegiará la calidad sobre la cantidad de proyectos, se buscará ampliar la política de cooperación internacional de nuestro país siempre bajo la coordinación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se privilegiarán proyectos que contribuyan a la estabilidad y a la prosperidad de regiones estratégicas, y se hará un uso más eficiente de nuestra membresía en organismos internacionales especializados que beneficien las acciones de cooperación de y hacia México.

Para el objetivo de promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural, el PND presenta dos estrategias:

• La primera consiste en "consolidar la red de representaciones de México en el exterior, como un instrumento eficaz de difusión y promoción económica, turística y cultural coordinada y eficiente que derive en beneficios cuantificables para el país". Sus principales líneas de acción pasan por el fortalecimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores como promotora de la economía y el turismo, la difusión de la imagen de México con actividades de gran impacto y mediante el uso de portales digitales, el fortalecimiento del Servicio Exterior Mexicano y de la red de representaciones en el mundo, una mayor presencia diplomática en las regiones económicas más dinámicas y la promoción en países y sectores prioritarios, un renovado interés para convertir a México en país clave para el comercio, las inversiones y el turismo.
• La segunda estrategia plantea "definir agendas en materia de diplomacia pública y cultural que permitan mejorar la imagen de México en el exterior, lo cual incrementará los flujos de comercio, inversión y turismo para elevar y democratizar la productividad a nivel regional y sectorial". Sus líneas de acción incluyen el uso de la diplomacia pública y cultural, movilizar a los mexicanos que radican en el exterior para que se conviertan en promotores de la imagen de México en el mundo y en general el aprovechamiento de la cultura como instrumento de política exterior.

Por lo que toca al objetivo tercero de reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva, el PND contempla también dos estrategias básicas:

• La primera consiste en "impulsar y profundizar la política de apertura comercial para incentivar la participación de México en la economía global". Entre sus líneas de acción se encuentran las siguientes: incrementar la cobertura de preferencias para productos mexicanos en los acuerdos comerciales vigentes a favor de las necesidades de los sectores productivos nacionales, promoción de la libertad de los factores económicos incluidas las personas,

negociar y actualizar acuerdos para la protección recíproca de inversiones, procurar la reducción de barrera arancelarias y no arancelarias, defender a productores y mercancías de prácticas proteccionistas y violatorias de los compromisos internacionales, profundizar la apertura comercial y reforzar la participación de México en la Organización Mundial del Comercio.

• La segunda estrategia plantea "fomentar la integración regional de México, estableciendo acuerdos económicos estratégicos y profundizando los ya existentes". Sus líneas de acción pasan por la integración de México en los nuevos bloques de comercio regional, la actualización de tratados de libre comercio existentes, profundizar la integración en América del Norte, fortalecer la integración comercial con América Latina, diversificar las exportaciones del país, impulsar el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, consolidación del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, fortalecer la presencia mexicana en África y promover nuevas oportunidades de intercambio comercial e integración económica con la Unión Europea.

Finalmente, para el cuarto objetivo, velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional, por la alta prioridad que representa, se contemplan cinco estrategias para su consecución:

• La primera plantea "ofrecer asistencia y protección consular a todos aquellos mexicanos que lo requieran". Sus líneas de acción incluyen velar por los derechos de los mexicanos donde se encuentren; promover una mejor inserción en sus comunidades, desarrollo de proyectos comunitarios en materia de educación, salud, cultura y negocios; promover una vinculación con sus comunidades de origen y empoderarlos a través de la red consular en Estados Unidos.

• La segunda estrategia busca "crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación". Tiene como líneas de acción la revisión y el fortalecimiento de los acuerdos de repatriación para garantizar los derechos de los mexicanos; la repatriación controlada de nuestros nacionales; y la creación y el fortalecimiento de programas de certificación de habilidades y de reinserción laboral, social y cultural para quienes retornan a sus comunidades de origen.

• La tercera estrategia pretende "facilitar la movilidad internacional de personas en beneficio del desarrollo nacional". Sus líneas de acción consisten en el diseño de mecanismos de facilitación migratoria para afianzar la posición de México como destino turístico y de negocios; facilitar la movilidad transfronteriza de mercancías y personas; y la simplificación de procesos para la gestión migratoria de quienes arriban o radican en México.

• La cuarta estrategia contempla "diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria". Sus

líneas de acción pasan por una alianza intergubernamental con Centroamérica para facilitar la movilidad de las personas, garantizar la seguridad humana y fomentar el desarrollo regional; elaboración de un programa de gestión migratoria; creación de regímenes migratorios legales, seguros y ordenados; elaboración de programas para la atención de grupos de migrantes vulnerables.

• La quinta estrategia fue diseñada para "garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria". Sus líneas de acción incluyen la idea de implementación de una política en materia de refugiados y protección complementaria; el establecimiento de mecanismos y acuerdos interinstitucionales para garantizar el acceso al derecho a la identidad de las personas migrantes y sus familiares; convivencia armónica y combate a la discriminación; profesionalización y capacitación del personal de las instituciones que atienden a grupos migrantes; creación de un sistema único de datos de identificación de migrantes; y atención y protección de migrantes víctimas de trata, secuestro y tráfico, mediante acciones a partir de género, edad y etnia.

En la ejecución de las líneas de acción para alcanzar los objetivos, encontramos que la política exterior bajo el nuevo PRI, ha sido uno de los ámbitos donde el cambio es más notable en el desempeño del Ejecutivo mexicano, quien de conformidad con la fracción X del Artículo 89 constitucional, es responsable de dirigir la política exterior.

La imagen internacional del país dio un giro espectacular en tiempo récord. En unos cuantos meses la percepción de México como el país de la violencia e incluso la percepción de Estado fallido, dejó su lugar a la percepción de México como el país de las oportunidades y la de su economía como una de gran potencial y proyección. Ello no significó en absoluto que desapareciera por arte de magia la violencia que generó el crimen organizado con consecuencias tan negativas para la imagen de México en el mundo; lo que ocurrió fue que el nuevo gobierno tuvo la habilidad política y la capacidad de posicionar otros temas en la opinión pública y en los medios masivos de comunicación, además de forjar un consenso interno con los dos principales partidos de oposición para impulsar las transformaciones que el país reclama. Atrás quedó rápidamente la obsesión de la guerra contra el narcotráfico como el centro de la política nacional. Lejos de imponer sus condiciones, el Ejecutivo utilizó la negociación política para movilizar al país en torno al interés nacional. A partir del Pacto por México, el presidente Peña Nieto acrecentó su capital político y su margen de maniobra para impulsar los temas prioritarios en la agenda nacional. Los consensos en política interna, facilitan la conducción de la política exterior.

El 8 de enero de 2013 durante su participación en la XXIV reunión de Embajadores y Cónsules de México, el presidente Peña Nieto resaltó en su discurso las principales razones económicas y políticas que motivaron el cambio de percepción internacional sobre nuestro país, así como las necesidades de

un cambio con rumbo. También giró instrucciones precisas a los representantes del país en el exterior para concentrar sus esfuerzos en la consecución de las cinco grandes metas nacionales.

> "Quiero empezar detallándoles el contexto en el que comienza esta Administración. Primero. Hay que decir, México atraviesa por una condición muy positiva. Coyuntural y estructuralmente están dadas las condiciones para que México pueda detonar todo su potencial en los albores del Siglo XXI, que, realmente, tengamos oportunidad de acelerar nuestro paso en la transformación, pero, sobre todo, en el desarrollo y progreso de México.
> Tanto al interior, como fuera del país, tenemos una excelente oportunidad para transformar y mover a México. Hay una alentadora perspectiva para el año 2013. México es un país con una sólida estabilidad macroeconómica y un bajo nivel de deuda con relación al tamaño de su economía.
> Este año, en adición, el Paquete Económico aprobado por el Congreso de la Unión fue, o contempla, cero déficit fiscal. Mientras que otros países de diversos continentes tienen dificultades financieras e, incluso, en algunos han estado al borde del colapso, México tiene una fortaleza y certidumbre económicas.
> Contamos, asimismo, con sólidas instituciones y una democracia electoral que transita hacia lo que queremos promover y consolidar en los próximos años: una democracia que realmente sirva al cumplimiento de mayores resultados y beneficios para todos los mexicanos.
> Como no se había tenido en décadas, existe, también, un gran consenso político para impulsar cambios de fondo.
> El Pacto por México es una muestra clara de la voluntad y amplias coincidencias que existen entre las fuerzas políticas nacionales, legisladores y el Gobierno de la República para transformar a nuestro país. Hay visión y, también, hay rumbo claro.
> Trabajaremos arduamente para alcanzar las cinco grandes metas nacionales que postulé desde mi Toma de Posesión, y que hoy quisiera revisar con ustedes, a quienes serán, no sólo portavoz o portavoces de este mensaje, sino quienes desde el exterior y como representantes de México, deseo y les instruyo para que contribuyan a que estos cinco grandes objetivos se puedan cubrir cabalmente".

Después del exhorto que recibió el cuerpo diplomático mexicano de parte del Ejecutivo para impulsar la cooperación internacional en todos los ámbitos para cumplir con la responsabilidad de actor global y ser agentes del comercio y las inversiones recíprocas, ahora el paso siguiente será la ejecución de la estrategia de política exterior, en la cual el énfasis en los temas económico-comerciales se presentaba como un novedoso ajuste. Veamos pues los primeros resultados.

8.3. La diplomacia en acción

La Secretaría de Relaciones Exteriores es la entidad del Estado responsable de administrar el Servicio Exterior Mexicano. Como el hogar de la diplomacia mexicana, bajo la conducción del Canciller José Antonio Meade Kuribreña, su misión y su visión son las siguientes:

Misión:
Conducir la política exterior de México mediante el diálogo, la cooperación, la promoción del país y la atención a los mexicanos en el extranjero, así como coordinar la actuación internacional del Gobierno de la República.
Visión:
Hacer de México un país con una presencia constructiva en el mundo, a través de una política exterior responsable y activa que promueva el cumplimiento de las Metas Nacionales desde una institución fortalecida e innovadora.

Las giras internacionales realizadas por el presidente Enrique Peña Nieto y por el Canciller José Antonio Meade Kuribreña durante los primeros 6 meses de 2013, dan cuenta de una política exterior con planeación y con objetivos estratégicos bien definidos. Una de las bases fundamentales de la nueva política exterior es la defensa y la promoción de nuestros intereses nacionales a partir de la diversificación de la presencia de nuestra diplomacia en áreas geográficas, foros y organismos internacionales. Se ha impulsado desde el principio un acercamiento a socios estratégicos como China y Brasil de los que se alejó el panismo y a los foros y mecanismos de concertación que agrupan no sólo a las principales potencias como es el caso del Grupo de los Ocho, sino también a aquellos en nuestro vecindario donde existen vínculos históricos y culturales.

Por el lugar que ocupa en el mundo[45], México debe ser un actor activo e influyente en la política internacional porque se están construyendo las reglas de convivencia internacional que reclaman las grandes transformaciones que el mundo ha vivido durante los últimos lustros. No sólo debemos ser actores del cambio, sino también influir en la dirección en que éste se dirige. Por nuestra propia seguridad, debemos procurar que el imperio del derecho, que hace iguales a todos los Estados independientemente de su poder nacional, siga siendo uno de los principios rectores del orden internacional. El derecho internacional es una de las pocas vías que tenemos los países en desarrollo para emparejar lo que nos es abiertamente desfavorable en términos de poder frente a las principales potencias.

Asimismo, debemos fortalecer el principio de cooperación internacional para el desarrollo porque es la única vía segura con la que puede reducirse la desigualdad que se vive en el planeta, no únicamente entre países, sino también al interior de éstos. La pobreza y la marginación social serán siempre caldo de cultivo para la violencia y el conflicto. Un mundo tan desigual no puede ser un mundo estable, ni esa realidad puede ser un escenario propicio para la paz y la seguridad internacionales. Por eso es fundamental que nuestro país sea un impulsor de la cooperación internacional para el desa-

[45] México ocupa el catorceavo lugar en el mundo por la extensión de su territorio, el undécimo por el tamaño de su población, es el décimo contribuyente entre los 193 miembros de la ONU y es la única frontera entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, con un territorio bioceánico y una ubicación geográfica que lo colocan como un país bisagra y de múltiples pertenencias históricas, comerciales y culturales. En 2012, ocupó el decimocuarto lugar por el monto de su PIB, el decimosexto por el valor de su comercio y el decimocuarto por la inversión de nacionales en el exterior.

rrollo. México es un fiel creyente del libre comercio, sus 12 tratados de libre comercio que incluyen a 44 países, así lo demuestran. Por ello, es necesario modernizar los esquemas de comercio alcanzados en los noventas con el viejo PRI, en especial el TLCAN, porque el fortalecimiento de nuestra economía nos da autonomía frente a los actores centrales de la política internacional, con lo cual fortalecemos nuestra soberanía. En el capitalismo, un país con una economía sólida, es un país más soberano.

De lo anterior se desprende ya una conclusión política de primer orden: la búsqueda de equilibrios políticos y económicos se convierte en un interés fundamental de la política exterior. En este camino, el regreso a la guía de los principios, combinados sabiamente con los intereses, debería ser un compromiso fundamental de la política exterior. Los principios no deben verse como un lastre porque no sólo están en nuestra Constitución, sino también en la Carta de las Naciones Unidas y en varios tratados internacionales de los que México es parte. Su aplicación garantiza el compromiso de México para construir un mundo pacífico, estable y menos desigual.

Es en este contexto que se produce la decisión presidencial para que nuestro país se conduzca como un actor con responsabilidad global. Esa voluntad quedó de manifiesto desde las primeras reuniones que la diplomacia mexicana llevó a cabo en siete meses de gobierno. El balance inicial de la nueva política exterior rindió frutos, especialmente en materia de imagen y liderazgo. Se rescató la visión de México como un país de pertenecías múltiples, a partir de lo cual se adoptó la estrategia de reposicionar al país como un actor de su tiempo, asumiendo las tareas y compromisos acordes a su poder nacional y a su peso específico en las relaciones internacionales.

Durante el periodo de transición, a mediados de septiembre de 2012 en su calidad de presidente electo, el Lic. Enrique Peña Nieto, realizó dos giras internacionales de gran trascendencia porque marcaron el rumbo que se daría a la diplomacia mexicana durante su administración. La primera gira fue a América Latina para dejar en claro que México luchará por recuperar el liderazgo que alguna vez llegó a tener en la región. La gira incluyó visitas a Guatemala, Colombia, Chile, Brasil, Argentina y Perú. La segunda sería a Europa e incluyó paradas en Alemania, España, Gran Bretaña y Francia.

La primera parada de la gira por Latinoamérica ocurrió en Guatemala el 17 de septiembre de 2012, país donde el presidente de México prometió ir más allá de los temas de migración y seguridad para incorporar como temas prioritarios de la agenda la cooperación y el comercio que faciliten la integración productiva. En Bogotá, el Lic. Peña Nieto aseguró que tomaría en cuenta la experiencia exitosa de Colombia para reducir los índices de criminalidad. En Buenos Aires, expresó su deseo por estrechar los lazos de amistad y el comercio con Argentina. En Santiago de Chile, la primera actividad de su visita fue una reunión con empresarios y posteriormente con el presidente Sebastián Piñeira, acordó ampliar la relación comercial a partir del tratado de libre comercio que existe entre ambos países, y que fue el primero firmado por México. En Brasil además de la reunión de trabajo con la presidenta Dilma

Rousseff, el Lic. Peña Nieto se reunió con empresarios para conocer la experiencia de los cambios en Petrobrás con apertura a la inversión, por considerar que esa apertura exitosa podría aplicarse a Pemex para generar un mayor desarrollo económico que favorezca una mayor generación de empleos.

La gira por Europa sirvió para que el Lic. Peña Nieto pudiera apreciar las oportunidades de diversificación comercial con cuatro potencias europeas que son fundamentales para México por los niveles de intercambio comercial y porque son también importantes generadores de inversión extranjera directa en la economía mexicana. También le permitió palpar la percepción europea sobre México como un socio confiable. De esa gira destaca la parada en París, donde el presidente electo expresó su interés en la experiencia del cuerpo de gendarmería francés, así como el compromiso para respetar la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el caso Florence Cassez, que motivó un enfriamiento de las relaciones bilaterales entre México y Francia, que incluso provocó la cancelación del año de México en Francia. El 23 de enero la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otorgó a la ciudadana francesa un amparo "liso y llano" que le permitió adquirir su libertad inmediata, con lo cual el conflicto con Francia iniciado por el ex-presidente Calderón, quedó resuelto.

Además de esas dos giras internacionales, el Lic. Enrique Peña Nieto visitó al presidente de Estados Unidos, Barak Obama. Durante su encuentro del 27 de noviembre en Washington D.C., lejos de adoptar una posición nacionalista de consumo interno para México, Peña Nieto dejó un claro mensaje al reconocer que el asunto de la reforma migratoria era un asunto de política doméstica de los estadounidenses. Esa posición además de ganarle el respeto y el agradecimiento del presidente estadounidense, serviría posteriormente para apuntalar que el problema de la seguridad en México es un asunto de política doméstica que compete exclusivamente a los mexicanos, independientemente de que su carácter de tema global implique la necesidad de cooperación internacional para erradicarlo. Al retomar la seguridad como un asunto interno de México, el Lic. Peña Nieto dio también el primer paso para desnarcotizar la agenda y colocar el tema económico comercial como el de mayor relevancia en el relanzamiento de relación bilateral.

8.3.1. América del Norte

Cada 12 años ocurre la sucesión simultánea de presidentes de México y Estados Unidos, situación que presenta un marco excepcional para el fortalecimiento de las relaciones entre los dos países, porque Barak Obama y Enrique Peña Nieto coincidirán en el ejercicio del poder por un periodo de cuatro años. En 2012, el comercio bilateral alcanzó la cifra de 472, 934 millones de dólares, lo cual significa que los intercambios comercial son del orden de 1.3 mil millones de dólares por día. México es el tercer socio comercial de Estados Unidos, sólo superado por Canadá y China. No obstante, México le compra más productos a Estados Unidos que China. Pero además, México reviste importancia estratégica para Estados Unidos, porque las exportaciones mexi-

canas incluyen un 40% de insumos estadounidenses, en tanto que las chinas sólo tienen un 4%. Si también consideramos que 12 millones de mexicanos nacidos en México viven en Estados Unidos, que más de un millón de estadounidenses viven en México y que existe una frontera común de más de 3 mil kilómetros con un millón de cruces legales diarios, tenemos que concluir que la relación bilateral constituye una prioridad para ambos países.

Ya como presidente en funciones, el Lic. Enrique Peña Nieto relanzó la relación bilateral con Estados Unidos con un cambio de enfoque en la cooperación bilateral, en especial en la lucha contra el narcotráfico y contra el crimen organizado, al tiempo que colocó en primer nivel el ámbito económico-comercial. El cambio de posición mexicana en materia de seguridad, sin duda incomodó a varios funcionarios estadounidenses, porque el nuevo gobierno se planteó la tarea de tener una cooperación ordenada, institucionalizada, con canales claros y únicos, con una verdadera responsabilidad compartida, pero reservándose su derecho a decidir autónomamente en un tema de política interna. Este nuevo esquema de cooperación podría arrojar resultados más eficaces si los estadounidenses muestran una verdadera vocación de cooperación, entendimiento y de confianza.

En este contexto, los días 2 y 3 de mayo el presidente de Estados Unidos, Barak Obama, realizó una visita de trabajo a México para discutir con el presidente Enrique Peña Nieto temas de la agenda bilateral, regional y global prioritarios para ambos países, porque impactan sus intereses y la vida cotidiana de su habitantes. Durante su estancia en nuestro país, Obama refrendó su compromiso para fortalecer la cooperación con México e impulsar una reforma migratoria. Durante la visita, las pláticas se enfocaron en cuatro temas prioritarios: 1) la competitividad económica; 2) los vínculos entre ambas sociedades; 3) el liderazgo en temas regionales y globales; y 4) la seguridad ciudadana.

Los presidentes acordaron establecer un Diálogo Económico a nivel ministerial para promover la competitividad, productividad y conectividad; para fomentar el crecimiento económico y la innovación; y para ejercer conjuntamente un liderazgo global. Asimismo, decidieron establecer el Foro Bilateral sobre Educación Superior, Innovación e Investigación con la misión de desarrollar una visión compartida sobre cooperación educativa y proponer iniciativas concretas de corto y mediano plazos para promover la colaboración bilateral y la coordinación de políticas[46]. Estará integrado por representantes del gobierno, el sector académico y la sociedad civil y deberá ser convocado en 2013. Los presidentes también refrendaron la cooperación en asuntos regionales e internacionales, incluyendo la creación de empleos a través del crecimiento económico sostenido, la protección de los derechos humanos, la equidad de género, la gobernabilidad democrática, y el hacer frente a los retos que impone el cambio climático, así como su compromiso

[46] De los primeros diez países con mayores nacionales estudiando en Estados Unidos, México ocupa el lugar 9, lo cual implica la necesidad de una mayor cooperación en materia educativa.

para trabajar de manera conjunta en Centroamérica y en todo el Continente Americano.

Al término de la visita el presidente Obama reiteró el apoyo de su país a los esfuerzos de México, en particular a la transición hacia un sistema de justicia acusatorio que sea transparente, efectivo y eficiente. Por su parte el presidente Peña Nieto dejó en claro que el relanzamiento de la relación bilateral pasa por una amplia agenda temática, pero con especial énfasis en los temas económico comerciales. Al respecto, informó lo siguiente:

> "En esta reunión, hemos puesto especial énfasis en el tema económico, porque hemos hecho un análisis y reflexión de lo que hoy es ya la relación económica entre México y Estados Unidos; el flujo comercial y la complementariedad de nuestras economías, y el potencial que tienen si queremos realmente convertirnos en una región, la de Norteamérica, más productiva y más competitiva para poder competir con otras regiones del mundo".

Finalmente, es de destacarse que ambos mandatarios consideraron que la cooperación debe incluir también a Canadá, con el propósito de ir consolidando la región Norteamericana, y que es necesario extenderla a otras regiones para lo cual la conclusión de negociaciones del Acuerdo de Cooperación Transpacífico (TPP) es también una prioridad común.

8.3.2. América Latina y el Caribe

La primera gira internacional del Lic. Enrique Peña Nieto como presidente de México, fue del 26 al 28 de enero de 2013 a América Latina para participar en la IV Cumbre Empresarial de la CELAC y la Unión Europea, mecanismo que busca fortalecer las relaciones entre los países de la Europa comunitaria y la América Latina y el Caribe; su mensaje durante el conjunto de actividades de la gira fue el de unir esfuerzos en un clima de paz y armonía, para lograr una mayor cooperación y una mayor integración productiva de la región que contribuya a eliminar la pobreza y la marginación social que afecta a millones de latinoamericanos y caribeños, así como la necesidad de construir puentes con otras áreas geográficas y bloques de países. En dicha reunión, además de los Jefes de Estado, participaron empresarios, legisladores y miembros de los poderes judiciales, lo cual, como mencionó el presidente mexicano en su participación, propicia las sinergias necesarias para impulsar los cambios estructurales en beneficio de todos los actores.

En el marco de esa gira, el presidente Peña Nieto participó también en la reunión de la Alianza del Pacífico, aprovechando la oportunidad para hacer entrega del instrumento de ratificación que el Senado de la República emitió del Acuerdo de la Alianza del Pacífico en noviembre de 2012. En su participación del 28 de enero en la sesión plenaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los 33 países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAM), el presidente destacó la existencia al interior de la alianza de un clima de armonía, paz y respeto entre pares, situación que consideró permitirá des-

brozar el camino hacia una mayor unidad y una mayor integración, a efecto de consolidar un sólido bloque de mayor desarrollo y de mayor equidad para pueblos de los países latinoamericanos y caribeños. Al respecto, realizó tres recomendaciones para trazar la ruta del camino a la integración productiva de la CELAM: 1) consolidar en la región una mayor competitividad para poder hacerle frente a otras regiones y a otros bloques del mundo; 2) lograr que la región sea más incluyente, acelerando el paso en combatir la pobreza y la desigualdad social que hoy existe entre los pueblos de la región; 3) lograr que esta región se desenvuelva en un clima de paz y de armonía.

La región centroamericana debe ocupar una alta prioridad para la política exterior de México, porque los 6 países que la integran son nuestros vecinos inmediatos a los que nos une la geografía, la historia, el idioma y la cultura. La valoración estratégica de esta área en nuestras prioridades de política exterior debe ir más allá de meros cálculos de interés económico, porque es una zona clave para nuestra seguridad nacional. México debe fortalecer la cooperación con esa región porque la pobreza y la inseguridad que los afecta, nos impacta directa e indirectamente.

El comercio entre México y los países centroamericanos se encuentra por debajo de su potencial real, ya que representa apenas un pequeño porcentaje del comercio de México con el mundo, por lo cual deben continuar los esfuerzos para incrementar las inversiones y los esquemas de cooperación económica que lleven a intercambios con balanzas equilibradas que permitan a nuestros vecinos liberar recursos para la promoción de un desarrollo económico y social que coadyuve a la prosperidad de los habitantes de la región. Con El Salvador, Guatemala y Honduras, los países que forman el llamado Triángulo del Norte, desde 2001 se firmó un acuerdo de libre comercio que ha permitido triplicar los intercambios. No obstante, en 2012 el comercio de México con esos tres países fue de 4,084 millones de dólares equivalente al 0.6% del monto total de su comercio con el mundo, con una balanza comercial favorable producto de exportaciones por 3,012.9 millones de dólares contra importaciones de sólo 1,070.6 millones de dólares. Ese comercio deficitario para estos tres países debería equilibrarse mediante proyectos de inversión que estimulen las economías de escala y la competitividad de los empresarios centroamericanos.

Los intercambios comerciales de México con Costa Rica son mayores que con los países del Triángulo del Norte. En 2012 el comercio bilateral alcanzó los 4,253 millones de dólares con una balanza deficitaria para México de 3 a 1, la cual compensa México con el saldo favorable que mantiene con el Triángulo del Norte. Con Nicaragua, a pesar de que el tratado de libre comercio existe desde 1998, el comercio bilateral es muy pobre, al grado de que en 2012 apenas fue de 1,008.9 millones de dólares con balanza favorable para México de casi 7 a 1. Panamá es el único país de la región con el cual México no tiene un tratado de libre comercio, pero el comercio bilateral es incluso mayor al que se tiene con Nicaragua.

En 2012, México le vendió productos a Panamá por un monto de 1,135.7 millones de dólares y le compró productos por un monto de 83 millones

de dólares. En resumen, la relación con Centroamérica no debe valorarse únicamente a partir de la magnitud del comercio. Es recomendable impulsar la cooperación económica y acuerdos de inversión que contribuyan al crecimiento de la economía de la región y a la apertura de fuentes de trabajo de una población en la cual la cultura de la migración, ante la falta de oportunidades, ha provocado tragedias humanas por la violencia y el tráfico de personas que sólo contribuyen a deteriorar una relación que es fundamental tanto para México como para los países centroamericanos.

Consciente de esta situación, el presidente Enrique Peña Nieto dedicó su segunda gira internacional a la región centroamericana. Así el día 20 de febrero de 2013, estuvo presente en San José, Costa Rica, en la Primera Reunión Cumbre de México con los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) donde enfatizó que como parte de su responsabilidad como actor global, México tiene un claro compromiso de cooperación con Centroamérica para continuar la promoción de la inversión en infraestructura regional a fin de incrementar la interconexión, la movilidad turística, el intercambio comercial y la integración productiva. Asimismo, manifestó el interés de su gobierno en profundizar en una educación de excelencia y de conocimiento mutuo, para lo cual hay instrumentos como becas, intercambios estudiantiles y estancias de investigación para académicos. Finalmente, hizo un llamado a sus colegas centroamericanos para negociar un Tratado de Libre Comercio Único entre Centroamérica y México, como la mejor opción para incrementar el comercio, la inversión, los encadenamientos productivos y el bienestar social de la región.

En la Cancillería mexicana, se ha despertado plena conciencia de que el interés nacional mexicano demanda una mayor cooperación con los países centroamericanos para enfrentar los problemas de pobreza, atraso económico, inseguridad y la delincuencia organizada que han convertido al vecindario en uno de los lugares más inseguros del mundo. De acuerdo al Canciller Meade, "México pondrá el acento en el fortalecimiento de las instituciones, en la prevención del delito y en la indispensable contribución de políticas sociales para conformar una región prospera y segura."[47] Como seguimiento a este compromiso, los días 20 y 21 de junio se llevó a cabo en San Cristóbal de la Casas, Chiapas, una Reunión de Cancilleres de México, Centroamérica, República Dominicana y Colombia en la que se evaluaron los avances en los temas de infraestructura, migración, seguridad, comercio e inversión con la idea de fortalecer la cooperación. Su propósito de conformidad con la información que difundió la Cancillería mexicana, fue "explorar nuevos instrumentos para mejorar la calidad de las relaciones con Centroamérica y potenciar el fondo de infraestructura para países de Mesoamérica y del Caribe", además de identificar los avances y retos pendientes para alcan-

[47] José Antonio Meade, "México y Centroamérica, una relación renovada", en El Universal, 20 de junio de 2013.

zar una región más integrada a partir del libre comercio y la movilidad de capitales, lo cual constituye una prioridad para México porque se trata de nuestra frontera sur y de países a los que nos une la historia, la geografía, la cultura y la voluntad de los gobiernos para continuar impulsando una integración productiva que beneficie a cientos de miles de personas que hoy se encuentran marginadas y en viviendo en la pobreza extrema. Con la finalidad de apoyar proyectos potenciables que contribuyan a este objetivo, México comprometió 500 millones de dólares provenientes del Fideicomiso de Infraestructura para países de Mesoamérica y el Caribe.

En el ámbito bilateral el acercamiento a Brasil ha sido una constante. La relación con Brasil, el país más importante de Sudamérica, había sido distante y hasta conflictiva durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, por lo que el acercamiento a ese país se convirtió en una prioridad para nuestra diplomacia. El presidente Peña Nieto nombró como Embajadora en Brasil a Beatriz Paredes, una de las políticas más experimentadas de su círculo cercano. Paredes, además de su amplia trayectoria en la política mexicana, contaba con experiencia como embajadora en Cuba. Paredes fue el primer nombramiento de embajador realizado por el Ejecutivo y ratificado por el Senado. Su capacidad de negociación y su amistad con la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, dieron frutos rápidamente. En el marco de la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada en el mes de enero en la ciudad de Santiago de Chile, Paredes operó un encuentro bilateral entre los presidentes Enrique Peña Nieto y Dilma Rousseff, en la cual se sentaron las bases de un nuevo entendimiento entre México y Brasil. El 18 de marzo de 2013, un comunicado conjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Turismo anunciaba que para facilitar el flujo de viajeros entre ambos países, México y Brasil acordaron la supresión del visado de corta duración en pasaportes ordinarios para sus ciudadanos. La visa a ciudadanos brasileños se había impuesto desde 2005 bajo el régimen del PAN.

En abril, el presidente Enrique Peña Nieto participó en Puerto Príncipe, Haití, en la V Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en cuya declaración final los participantes reiteraron la importancia del trabajo en las áreas de comercio, turismo sostenible, transporte y reducción del riesgo de desastres, en aras de concretar su espacio en el escenario global actual de multilateralismo y regionalismo. La Cumbre abordó la necesidad de crear políticas para enfrentar desastres naturales y estrategias para atraer inversiones y turismo. En su intervención, el presidente de México hizo un llamado a todos los países para seguir apoyando la reconstrucción de Haití, y se comprometió a apoyar la creación de una unidad gestora de proyectos para que el Caribe se convierta en un polo de atracción de inversiones.

También en abril el presidente estuvo en Perú para participar en el Foro Económico Mundial para América Latina. En esa ocasión, el presidente de México planteó la idea que su gobierno tiene de integración latinoamericana a partir del libre mercado, del crecimiento de la productividad, de la diversificación comercial, pero sobre todo, de la democratización de la productividad.

> "México no quiere, de ninguna manera, quedarse a la zaga. México es un país con enormes potencialidades.
> Tenemos una ubicación geográfica muy relevante, nos permite reafirmar nuestro orgullo de ser latinoamericanos, y también nos coloca en una vecindad con América del Norte.
> Somos un país que ha impulsado en los últimos años, ha sustentado su crecimiento, impulsando una política de libre mercado y, sobre todo, de abrirse al mundo.
> Y por esa razón, México hoy se encuentra en la imperiosa condición y necesidad de encontrar una mayor diversificación a la producción de nuestro país.
> Pero para que eso tenga lugar, México también tiene que impulsar de manera, yo diría, empeñada y consistente, elevar la productividad de nuestro país.
> Y en pocas palabras, no significa sólo el lograr que esto ocurra en algunas partes. Se trata auténticamente de democratizar la productividad.
> Significa que en todas las regiones y en los lugares más recónditos de nuestra geografía nacional existan posibilidades de crecimiento y de desarrollo, y que eso permita o se traduzca en condiciones de bienestar para los habitantes de mi país.
> Y como México lo quiere para sí, me parece que ese debe ser uno de los grandes retos y de las grandes oportunidades que la región Latinoamericana y del Caribe debe tener por delante"[48].

De esta visión queda claro que el objetivo estratégico de mejorar el nivel de vida de la población mexicana pasa necesariamente por la política exterior y por la integración de los aparatos productivos de los países del continente, los cuales también deberán integrarse en las cadenas productivas con otras regiones para incrementar la productividad y tener acceso a los beneficios que la globalización ha abierto para los países. De no aprovechar esta oportunidad, la región latinoamericana y el país seguirán reproduciendo la desigualdad y condenarán a la marginación a amplios sectores de la población que hoy se encuentran marginados del progreso económico y social.

El 23 de mayo el presidente Peña Nieto visitó Cali, Colombia para participar en la VII Cumbre de la Alianza del Pacífico, una alianza construida a fines del mandato del presidente Calderón, con posibilidades de crecer a partir de la estrategia de integración productiva del nuevo gobierno, pero también porque México, Colombia, Perú y Chile, los cuatro países que integran la alianza, participan en las negociaciones del Acuerdo Transpacífico, lo que representa una oportunidad excepcional para acceder de manera conjunta a la región económica más dinámica del planeta. México ha avanzado en la liberación comercial con sus socios de la alianza; ésta es casi el 90% de los productos. Ese avance también ha ido aparejado a la eliminación de visas de tal suerte que la libre movilidad sea no sólo para las mercaderías sino también para las personas; con ello se facilitan los viajes de negocios y el turismo, lo que a su vez contribuye a un mejor conocimiento de los socios. En su intervención en la conferencia, el presidente Peña Nieto puso énfasis en el hecho de que la alianza no es exclusivamente entre gobiernos, sino tam-

[48] Enrique Peña Nieto, discurso pronunciado en el Foro Económico Mundial para América Latina efectuado en Perú el 24 de abril de 2013.

bién una alianza que incluye a los ciudadanos, una alianza que fomenta la capacidad creativa y emprendedora de los ciudadanos para que contribuyan a la construcción de una gran red de interconexión, al encadenamiento productivo que le imprima valor agregado a la producción de los cuatro países. Por eso, los acuerdos tomados buscan apoyar el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, abriéndoles la posibilidad de integrarse también a las cadenas productivas mundiales con las grandes empresas.

En seguimiento a los acuerdos alcanzados por los presidentes, la VIII Reunión de Ministros y Viceministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior se llevó a cabo el 29 y 30 de junio de 2013 en Villa de Leyva, Colombia, para revisar los avances del comercio, movilidad y cooperación. El 30 de junio, al concluir los trabajos, se aceptó la incorporación de China, Estados Unidos, Turquía y Corea del Sur como países observadores, para elevar el número total a 20 países observadores. Se avanzó en las negociaciones para la completa liberalización del comercio entre los cuatro países miembros de la alianza. Además de la eliminación de barreras al comercio, los compromisos de la Alianza del Pacífico incluyen la eliminación de visas, incremento de la cooperación en múltiples áreas, embajadas que comparten espacios inicialmente en África y un fondo para proyectos de educación, ciencia y pequeñas y medianas empresas.

El 31 de mayo el presidente Peña Nieto realizó una visita a Guatemala, nuestro vecino del sur para participar en un encuentro con emprendedores y empresarios de distintos países. En su visita, destacó que, si bien el comercio bilateral con Guatemala es apenas un pequeño porcentaje del comercio total de México con el mundo, es mayor al comercio que tenemos con países como Australia, Rusia, Indonesia o Sudáfrica, además de que México es el tercer país con mayor inversión en Guatemala sólo superado por Estados Unidos y Canadá. Asimismo, destacó la importancia que México otorga a la relación con Guatemala por la vecindad geográfica y los lazos históricos y culturales, y consideró que Guatemala "es el primer puente de comunicación y de integración que México está haciendo con la región centroamericana, con la región de toda América Latina y del Caribe". Habría que recordar también que en la primera gira internacional del Lic. Enrique Peña Nieto como presidente electo, efectuada a Latinoamérica, Guatemala fue la primera escala, lo cual fue un claro mensaje de la importancia de esta relación para México.

8.3.3. Europa

La primera actividad importante con Europa, ocurrió los días 11 y 12 de febrero de 2013, con la visita a México del Sr. Martin Schulz, presidente del Parlamento Europeo, quien viajó a nuestro país para estrechar las relaciones entre la Unión Europea (UE) y México. Durante su estancia en México, Schulz se entrevistó con el presidente Enrique Peña Nieto, para conversar sobre el mejoramiento de la Asociación Estratégica y el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea. El presidente del Parlamento Europeo es-

tuvo también en el Senado de la República, donde habló de la creciente importancia económica de México y la forma que nuestro país ha asumido sus responsabilidades políticas internacionales.

El presidente Peña Nieto realizó su primera visita a Europa para asistir a la misa de inauguración del pontificado del Papa Francisco I, el 19 de marzo de 2013, sin que ello implique en lo mínimo, poner en duda el carácter laico del Estado Mexicano. El Vaticano y el Papa como su Jefe de Estado, son actores de gran peso en la política mundial. Para México, esta es una relación especial no sólo porque una amplia mayoría de mexicanos son católicos, sino también porque varias posiciones en asuntos multilaterales de México y el Vaticano son coincidentes, por lo que se trata de un aliado. Entre las coincidencias destacan la oposición a la pena de muerte, la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, el fortalecimiento de las Naciones Unidas como poder global, el desarme, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Por eso en su encuentro con el Pontífice, el presidente Peña Nieto le refrendó la importancia de la relación, al tiempo que le extendió una invitación para que visitara México.

La visita sirvió al presidente Peña Nieto para fortalecer la presencia de México en el mundo, lo que se corrobora con los encuentros bilaterales que tuvo en Roma, donde se entrevistó con "la Canciller de Alemania, Ángela Merkel; la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff; el Gobernador General de Canadá, David Lloyd Johnston; la Presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla; el Vicepresidente de Cuba, Miguel Díaz; los Presidentes de Chile, Sebastián Piñera, y de Ecuador, Rafael Correa; el Vicepresidente de Estados Unidos, Joseph Biden; la Líder del Partido Demócrata en los Estados Unidos, Nancy Pelosi; la Gobernadora de Nuevo México, Susana Martínez; el Presidente del Gobierno Español, Mariano Rajoy; el Primer Ministro de Francia, Jean-Marc Ayrault; el Presidente de Honduras, Porfirio Lobo; el Presidente de Irlanda, Michael D. Higgins; el Presidente de Malta, George Abela; el Presidente de Panamá, Ricardo Martinelli; de Paraguay, Luis Federico Franco; el Primer Ministro de los Países Bajos, Mark Rutte; el Presidente del Consejo Europeo en la Unión Europea, Herman Van Rompuy; el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, y el Presidente del Parlamento Europeo, Martin Schulz"[49].

Finalmente, cabe recordar que cuando eligieron al Papa Benedicto XVI, el presidente Vicente Fox no asistió a la misa de inauguración de su pontificado, lo cual también es ejemplo del cambio en la política exterior.

En junio de 2013, con motivo de su participación en la reunión del G-8, el presidente Peña Nieto visitó el Reino Unido donde firmó un convenio de cooperación diseñado para duplicar el comercio bilateral entre México y ese país en un periodo de dos años. De acuerdo al director general de BANCOMEXT, Enrique De la Madrid, el convenio le abrirá la puerta a nuestro país para

[49] Ver boletín de prensa emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, el 21 de marzo de 2013.

buscar oportunidades de asociación empresarial para "trabajar en algunas áreas en conjunto en terceros países"[50].

8.3.4. Asia-Pacífico

Como parte de los contactos diplomáticos y de promoción económica con los países de la Cuenca del Pacífico Asiático, el día 5 de marzo 2013 el Presidente Peña Nieto recibió la visita oficial del Primer Ministro de Nueva Zelandia, John Key. A pesar de la distancia geográfica y del escaso comercio entre ambos países, Nueva Zelandia reviste importancia para México, porque es un actor de peso relativo en su vecindario, además de participar como observador en la Alianza del Pacífico. Cabe destacar que fue gracias al apoyo de este país que México se incorporó al Acuerdo Transpacífico, cuyas negociaciones son estratégicas para México por el potencial comercial que representa y porque le permitirá dinamizar el comercio con Estados Unidos, ante la poca viabilidad de la modernización del TLCAN. Durante la visita, se firmó un acuerdo de colaboración y de cooperación bilateral cuyo propósito es apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas. Se espera que este acuerdo sirva para que el recién creado Instituto Nacional del Emprendedor aproveche la exitosa experiencia del modelo neozelandés. México y Nueva Zelandia comparten vocación pacifista, por lo que el acercamiento entre ambos países redundará también en un mayor impulso a los esfuerzos para la regulación internacional del comercio de armas letales y de alto calibre.

La quinta gira internacional del presidente Peña Nieto fue a la estratégica región Asia-Pacífico, la de mayor crecimiento durante los últimos años. La gira incluyó visitas a China y Japón, los dos gigantes asiáticos.

Al igual que México, la República Popular de China inició una nueva administración bajo el liderazgo del presidente Xi Jinping, oportunidad propicia para el relanzamiento de una relación bilateral que se enfrió durante el gobierno del presidente Calderón. Por ello, del 5 al 7 de abril acompañado de una importante delegación de empresarios mexicanos, el presidente Peña Nieto realizó una visita de trabajo a China con el propósito de promover mecanismos de reciprocidad que permitan detonar el potencial de la relación entre ambos países. Este propósito de reciprocidad es fundamental para México porque con ese país que es su segundo socio comercial, México tiene un gigantesco déficit comercial que tan sólo en el año 2012 fue del orden de los -$51,215.3 millones de dólares, casi seis veces mayor al que se tiene con Alemania, que es el país que le sigue en cuanto balanza comercial deficitaria. China ha tenido un crecimiento enorme durante los últimos lustros y su gigantesco mercado interno es sin duda una oportunidad para el crecimiento de las exportaciones mexicanas, que permite nivelar los desequilibrios tan grandes que hoy existen en

[50] Nota de la agencia AFP, 19 de junio de 2013.

los intercambios comerciales bilaterales. La primera escala en China fue la Región Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong, donde Peña Nieto se reunió con el Jefe Ejecutivo, CY Leung y con empresarios e inversionistas, reuniones en las que destacaron las coincidencias de los beneficios potenciales de impulsar los intercambios comerciales, las inversiones y los flujos turísticos entre México y Hong Kong. Para ese propósito, el presidente mexicano anunció el plan de abrir una representación de ProMéxico en Hong Kong.

El día 7 de abril en su intervención en la inauguración del Foro de Boao de Asia en la ciudad de Hainan, Peña Nieto destacó que la Alianza del Pacífico formada por México, Colombia, Chile y Perú para integrar sus economías, desea participar en la región de Asía-Pacífico por ser la más dinámica del planeta.

Los días 8 y 9 de abril, el presidente mexicano visitó Japón. En su visita a este país refrendó el compromiso de México por estrechar los lazos existentes, promover una mayor colaboración en todos los ámbitos y extendió una invitación al emperador Akihito y la emperatriz Michiko para que visiten México en 2014. En su encuentro con el primer ministro de Japón, Shinzo Abe, se comprometió a trabajar para ampliar el acceso a los dos mercados nacionales, por lo que se acordó que en el segundo semestre de 2013, se llevaría a cabo en la Ciudad de México, la 8ª Reunión del Comité Conjunto del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón. Finalmente, es de destacarse el acuerdo alcanzado entre Pemex y la empresa japonesa Mitsui, para la construcción de un gasoducto de alrededor de 460 millones de dólares para importar gas de Estados Unidos a México.

Posteriormente del 4 al 6 de junio de 2013 Peña Nieto recibiría la visita del presidente de China, Xi Jinping siendo esta la primera visita de Estado que recibe su administración, lo cual es sintomático de la prioridad que China reviste en la nueva política exterior mexicana. La Declaración Conjunta firmada por México y China subraya el propósito de elevar el nivel de Asociación Estratégica a una Asociación Estratégica Integral, aunque no se vislumbra la posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio entre ambos países. Entre los acuerdos alcanzados durante la visita destacan los siguientes: 1) acceso a la carne de cerdo mexicana al mercado chino; 2) acceso a todas las categorías de tequila al mercado chino; 3) solución a los problemas de la industria textil y de vestido; 4) apertura de centros culturales y educativos en ambos países; 5) ampliación de la oferta de becas para estudiantes de nuestro país. Asimismo, se firmaron 12 documentos entre diversas instancias gubernamentales, empresariales, académicas y de inversión, para la cooperación y colaboración en distintos sectores, entre los que destacan tres memoranda de entendimiento sobre cooperación en el sector energético; sobre fortalecimiento en construcción de infraestructura; y sobre el establecimiento de grupo de trabajo en industrias emergentes. En menos de dos meses, con visitas mutuas al más alto nivel, los presidentes de México y China resolvieron asuntos pendientes que no encontraron solución en toda la administración

del presidente Calderón, para lo cual la política de una sola China[51], fue sin duda un gesto diplomático bien recibido en el gigante asiático, después de los desencuentros ocasionados con la visita que el Dalai Lama hiciera a Calderón en Los Pinos en septiembre de 2011.

8.3.5. África y Medio Oriente

Las relaciones con África y Medio Oriente siguen siendo la asignatura pendiente de las relaciones internacionales de México. Nuestro país cuenta con 13 embajadas que cubren esta amplia zona geográfica del planeta, lo cual nos pone en desventaja frente a países de similar capacidad como Brasil, cuyas representaciones diplomáticas son más numerosas que las nuestras.

Durante los primeros siete meses los contactos bilaterales y multilaterales se dieron a nivel de subsecretario. Aunque el presidente de Ruanda, Paul Kagame visitó México, se trató de una visita privada en la cual co-presidió con el Ing. Carlos Slim Helú la Sexta Reunión de la Comisión de Banda Ancha para el Desarrollo Digital. En materia de convenios, el 22 de febrero se firmó con Kuwait un acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. Asimismo, el 15 de febrero se firmó con Turkmenistán un Memorándum de Entendimiento para el Establecimiento de un Mecanismo de Consultas en Áreas de Interés Común.

8.3.6. Asuntos multilaterales

Como parte de la línea de acción para ampliar la presencia de los funcionarios mexicanos en los organismos internacionales, México lanzó una agresiva ofensiva diplomática para buscar la dirección de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la persona del experimentado ex Secretario de Comercio, Herminio Blanco, quien además había sido una pieza clave en el equipo negociador mexicano del TLCAN. Desde un inicio, parecía una misión imposible alcanzar la Dirección de la OMC, porque el mexicano José Angel Gurría ya estaba al frente de la OECD y porque el candidato de Brasil, Roberto Azevêdo, tenía la ventaja de haber trabajado en la OMC y por tanto conocía por dentro a la organización, sus miembros y sus fortalezas y debilidades. Costa Rica presentó también candidato, con lo cual 3 latinoamericanos se disputaban la Dirección de la OMC. Durante el proceso de consultas con los 159 países miembros, la candidatura mexicana fue creciendo y los ataques contra Herminio Blanco no se hicieron esperar. Se le acusó de ser el representante de los países desarrollados y por tanto no ser una opción para el mundo en desarrollo. En una entrevista del 28 de abril con el diario brasileño *Folha de Sao Pablo*, Herminio Blanco declaró lo siguiente: "El hecho de que fui responsable de negociaciones con Estados Unidos, con Japón y la Unión Europea me permite saber cómo lidiar con ellos, pero no supone que los represente". Asimismo, argumentó que por su experiencia como negociador

[51] Reconocimiento de que Taiwán y el Tíbet forman parte inalienable del territorio chino.

tenía "credibilidad en los países más desarrollados, pero también con las naciones en desarrollo". En un mensaje que le permitiera colocarse como un candidato confiable, Heminio Blanco se presentó como el candidato bisagra capaz de unir esas dos realidades, y como una fuente confiable con gobiernos, sector privado y sociedad civil en el proceso de renovación de la OMC.

La diplomacia mexicana buscó los apoyos para la candidatura de Herminio Blanco por todas las regiones del planeta. Los esfuerzos rindieron frutos en la primera parte del proceso de selección al grado de que Herminio Blanco y Roberto Azevêdo, dos latinoamericanos representando a México y Brasil, fueron los finalistas. Pero a pesar de los esfuerzos de la diplomacia mexicana, la falta de presencia histórica de embajadas mexicanas en África, cobró factura y la votación final favoreció al candidato de Brasil, país con una gran presencia diplomática en regiones del mundo en desarrollo con el mayor número de votos. En un gesto de elegancia diplomática, México y su candidato felicitaron a Roberto Azevêdo y a Brasil por su elección, destacando el aspecto positivo de que un latinoamericano llegara a dirigir la OMC. A pesar de no haber sido exitosa, la candidatura de Herminio Blanco sirvió para posicionar a México como un actor global en el escenario internacional.

México continuó su participación en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés) en cual 11 países están trabajando en diversas mesas de negociación para alcanzar un acuerdo económico. (Canadá, Estados Unidos, México, Chile, Perú, Malasia, Australia, Brunei Darussalam, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam). La decimoséptima ronda de negociaciones se llevó a cabo en Lima, Perú del 15 al 24 de mayo de 2013. Para México, el TPP representa una oportunidad excepcional de participar como socio en las cadenas globales de suministro para el área económicamente más dinámica del mundo en los últimos años, sin descuidar su participación en el TLCAN, porque tanto Canadá como Estados Unidos son parte de las negociaciones del Acuerdo, con lo cual México estará actualizando de manera indirecta su relación comercial con sus socios del TLCAN.

En el marco de su línea de acción para codificar el Derecho Internacional y construir un mundo más seguro, el 3 de junio de 2013 en la ciudad de Nueva York, el Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Embajador Juan Manuel Gómez Robledo, suscribió a nombre de México el Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT), en la propia ceremonia formal de su apertura a firma. Para un país de la tradición pacifista de México, este tratado reviste una importancia estratégica porque se trata del primer instrumento global que establece normas jurídicamente vinculantes para el control de las transferencias de armas convencionales, mismas que permitirán encauzar los esfuerzos para erradicar el tráfico de armas convencionales, prevenir su desvío al mercado ilícito, y promover la cooperación y la transparencia entre los Estados. Nuestro país fue un activo protagonista en las negociaciones del ATT no sólo por el interés que el tratado reviste para la seguridad nacional mexicana, sino también porque la diplomacia mexi-

cana ha asumido el papel de actor con responsabilidad global que le corresponde a México. Conforme a sus propias disposiciones, el ATT entrará en vigor noventa días después de que haya sido depositado el quincuagésimo instrumento de ratificación.

Los días 16 y 17 de junio el presidente Enrique Peña Nieto realizó una visita a Irlanda para participar como invitado en la reunión del G-8, lo cual sin duda es un síntoma de que el mundo desarrollado percibe a México con confianza en materia económica y como un actor con responsabilidad global, sobre todo porque mientras que otras economías se vieron afectadas seriamente por la depresión de 2008-2009, México se perfila como una de las economías de mayor potencialidad en los próximos años. Los temas trataron por el G8 que está formado por los siete países más industrializados del mundo más Rusia, fueron impuestos, transparencia y comercio. Durante su participación, el presidente Peña Nieto mostró la posición de México destacando que nuestro país está a favor de impuestos más justos, razón por la cual su gobierno trabaja en una reforma hacendaria. En materia de transparencia, apoyó el interés general de avanzar hacia gobiernos más abiertos y también refrendó el compromiso mexicano con el libre comercio por considerar que es la vía para alcanzar un mayor crecimiento y desarrollo social. Al final del encuentro México se adhirió a la declaración conjunta del G-8, de la que destaca el compromiso de compartir información de las autoridades fiscales para evitar la evasión.

Siete meses es un período de tiempo muy breve para intentar una evaluación de la política exterior del nuevo régimen, pero sin duda, los objetivos y las líneas de acción para alcanzarlos, dan cuenta de una estrategia que busca una nueva proyección de México en el mundo en beneficio de los mexicanos, para lo cual el ingrediente económico comercial se empieza a perfilar como el elemento dominante. Asimismo, la diversificación de las relaciones internacionales ha dejado de ser un discurso para convertirse en una realidad. En los primeros seis meses de 2013, se ha notado la presencia de México en diversas regiones del planeta y su voz se ha escuchado en los principales foros internacionales donde se están tomando las decisiones sobre el futuro de las relaciones internacionales.

Finalmente, habría que reconocer que se ha partido de avances importantes en materia de acuerdos comerciales y alianzas políticas con países prioritarios para México, pero a diferencia del gobierno anterior, en las primeras acciones de la política exterior del presidente Enrique Peña Nieto se aprecia un mando único, una estrategia clara y una mayor coordinación con las embajadas, consulados y misiones ante organismos internacionales.

Epílogo

En cien años de política exterior desde la Revolución hasta la primera década del siglo XXI, ha habido quiebres en la forma de ejecutar esa política. Cada momento trascendente de los que aquí hemos presentado a partir de la propia voz de sus protagonistas ha dejado prueba de la calidad de la diplomacia mexicana y de la habilidad de nuestros diplomáticos para equilibrar frente a las potencias, lo que de suyo es desigual en términos de poder, a partir de lo cual se han logrado alcanzar objetivos fundamentales de la política exterior para la seguridad y el bienestar de los mexicanos. Pero el gran quiebre histórico en esos cien años de política exterior fue un profundo cambio de fondo y forma a consecuencia de la puesta en marcha del modelo económico neoliberal ocurrido a principios de los ochenta. Con ese cambio estructural en la política económica que sirvió de base para la modernización del país, se dio el cambio de la política exterior del nacionalismo revolucionario que se extendió desde la Revolución hasta el gobierno del presidente José López Portillo, hacia una política más pragmática, más realista, menos vistosa, pero adecuada a una nueva realidad, la de la era del neoliberalismo.

Con el cambio estructural a partir del cual se inició la modernización de México por los gobiernos neoliberales, terminó una etapa histórica de la política exterior mexicana. El Canciller Bernardo Sepúlveda Amor, fue un hombre visionario y convenció al presidente Miguel de la Madrid, a partir de la importancia de la gestión diplomática de Contadora en Centroamérica, de incluir los principios de la política exterior en el Artículo 89, fracción X de nuestra Constitución Política. Como vimos en los momentos trascendentes de la política exterior del nacionalismo revolucionario, la lógica de nuestros principios sólo puede entenderse como parte inherente de nuestra propia experiencia histórica. Si bien los principios hoy en día ya no son suficientes por sí mismos para defender los intereses de México en el mundo, siguen siendo una guía y un apoyo para no perder el camino en la defensa del interés nacional. Es por ello que esos principios constituyen un patrimonio histórico del pueblo mexicano.

La transición del nacionalismo revolucionario al neoliberalismo se dio en un escenario internacional marcado por la globalización de la economía y la política, concomitante a una tendencia contradictoria, la del regionalismo que

llevó a la construcción de bloques regionales a partir de los cuales el mundo libra una guerra económica. En ese contexto, la importancia de Estados Unidos ha crecido para México. Por ser Estados Unidos la variable externa más importante en cien años de política exterior mexicana y porque considero que lo seguirá siendo en los siguientes lustros, a pesar de la paulatina pérdida de su hegemonía y a pesar de la disminución de su poder global frente al de otros actores como China y la Unión Europea, he decidido utilizar el epílogo de este libro para esbozar unas breves consideraciones sobre las relaciones México-Estados Unidos.

A lo largo de la historia, las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos han estado marcadas por una especie de ciclo diplomático que oscila como rueda de la fortuna, a veces arriba, a veces abajo, entre periodos de cooperación y de conflicto. En los momentos trascendentes de la política exterior mexicana que hemos abordado en estas páginas, es indudable que por mucho, la relación bilateral con Estados Unidos ha sido la mayor prioridad internacional para México, a grado tal que esa relación bilateral ha sido la principal variable que ha condicionado las estrategias de política exterior desde el inicio de la Revolución Mexicana hasta nuestros días. México y Estados Unidos se encuentran en un proceso de integración cotidiana que es una realidad más evidente cada día, a pesar de los xenofóbicos antimexicanos que viven en nuestro vecino del norte, y a pesar de los nacionalistas radicales mexicanos que no terminan de entender que el futuro del país y el bienestar de nuestra gente está ligado a la suerte de Estados Unidos por razones de historia, de geografía, de economía, de comercio, de demografía, de vecindad irremediable y de interés nacional. El 98% de nuestras comunidades en el exterior radican en Estados Unidos, al tiempo que más de un millón de ciudadanos estadounidenses radican en México, cifra que seguramente experimentará un importante crecimiento con el retiro de la generación del *baby boom*; la mayoría de los recursos humanos y financieros de nuestro servicio exterior están destinados a nuestras representaciones en ese país; a pesar de los esfuerzos de diversificación, en 2012 el 63.8% de nuestro comercio total con el mundo se realizó con Estados Unidos. No se trata de un determinismo geográfico sino de una realidad sustentada en hechos.

Si bien es cierto que la estabilidad de México ha sido un factor decisivo en los cálculos estratégicos de la política exterior y de seguridad nacional de Estados Unidos, la lección que debemos aprender los mexicanos en el manejo de esa relación, hace tiempo que nos la dieron nuestros embajadores en Washington, entre ellos José Juan de Olloqui, Jorge Montaño y Jesús Silva-Herzog: el único parámetro con el que los Estados Unidos van a valorar la relación con México, es el de sus intereses. Unos días antes de la elección presidencial de julio de 2006 en México, el Embajador Jorge Montaño nos recordaba esta lección sobre las relaciones bilaterales con Estados Unidos, cuando escribió lo siguiente:

> "En las últimas semanas hemos constatado la diferencia de enfoques y criterios que norman las decisiones en ambos lados de la frontera. Es esta polarización de intereses la que nunca hemos querido aceptar los mexicanos. Nos negamos a reconocer que para los estadounidenses el único parámetro válido es que prevalezcan sus intereses. Esta es la verdadera idiosincrasia "americana", que hemos pretendido disfrazar, maquillar o explicar mediante subterfugios ligeros o como resultado de prejuicios contra sus modestos vecinos del sur, todo lo cual es infundado, pues no hay muestras de criterios geográficos diferenciados en la aplicación rigurosa de medidas que salvaguardan sus conveniencias." (Montaño, 2006).

De Estados Unidos no vendrán para México concesiones ni tratos especiales que no estén sustentados en sus propios intereses. No es una cuestión maniquea (de buenos y malos) sino una realidad que se explica a partir de la naturaleza de las magnitudes del poder de cada uno de los dos vecinos que se ejerce en el marco de una economía mundo capitalista. Como el imperio que es, Estados Unidos tiene intereses por todo el planeta; para defenderlos, de acuerdo al inventario 2008 del Pentágono, cuenta con 865 bases militares en más de 40 países con un despliegue de más de 190 mil soldados (Jalife-Rahme, 2010: 38). Cuando su interés nacional de imperio lo ha requerido, Estados Unidos ha pasado por encima del Derecho Internacional y de las normas de convivencia que han sido generadas a lo largo de la historia en la comunidad de naciones. México en cambio, finca su seguridad y su desarrollo en el respeto al Derecho Internacional y en la cooperación internacional, lo cual ha motivado que en la defensa y promoción de sus intereses nacionales, su política exterior de principios haya sido, en diferentes momentos de la historia, motivo de respeto y admiración universales.

La sucesión simultánea que se produce cada 12 años, abre a los presidentes Barack Obama y Enrique Peña Nieto, quienes coincidirán en el ejercicio del poder hasta enero de 2017, una oportunidad excepcional para avanzar en la construcción de la región de América del Norte junto con Canadá. Si bien ha existido química entre ambos mandatarios, a la par que se ha ido construyendo una amistad personal, es fundamental que además de ésta, se fortalezca prioritariamente a las instituciones para evitar repetir errores del pasado inmediato. Por encima de los contactos personales, es imprescindible fomentar los intercambios a todos niveles y un mejor conocimiento mutuo entre los actores de esa relación bilateral y entre ambos pueblos. También es necesario saber administrar los enfoques y criterios diferenciados que inevitablemente seguirán existiendo entre dos países diferentes en poder nacional, intereses en política exterior, idioma, religión, sistema político, sistema jurídico, cultura e idiosincrasia. Un entendimiento de largo plazo entre México y Estados Unidos no debe construirse a pesar de sus diferencias, sino a partir de ellas. Ambos países necesitan conocerse más y ambas sociedades deben ser informadas de la relevancia que esa relación bilateral tiene para ambos países. En 10 años de trabajar para la Cancillería mexicana en Estados

Unidos, he constatado que a nivel del ciudadano ordinario, el desconocimiento de las contribuciones de México y de los mexicanos al bienestar y a la seguridad del pueblo estadounidense, o americano, como les gusta llamarse, es una de las causas principales de sus recelos y de su desconfianza hacia México, e incluso del antimexicanismo.

Los mexicanos no hemos sabido cobrarle a Estados Unidos la factura por ser una frontera segura y pacífica, cuestión que es fundamental para su seguridad nacional. Pocas veces los estadounidenses reflexionan sobre el costo multimillonario que la defensa de puntos vitales para su seguridad en otros rincones del planeta tiene para los contribuyentes; casi nunca reflexionan sobre el hecho de que sus soldados muertos en estos cien años, han llegado de diferentes partes del mundo y no de México. Ese factor seguridad en la frontera terrestre que sólo México y Canadá tienen como ventaja comparativa con Estados Unidos frente al resto del mundo, debe ser explotado en cualquier estrategia mexicana.

México debe trazar una estrategia realista para construir una relación de largo plazo con Estados Unidos, porque geografía es destino y los estadounidenses van a ser siempre, de manera inevitable, nuestros vecinos. Por ende, México debe estar dispuesto a asumir compromisos en la medida en que éstos sean viables, acordes a nuestro marco legal y ante todo, que respondan a nuestro interés nacional.

En conclusión, es recomendable que en la relación con Estados Unidos, se negocie una serie de reglas básicas que regulen la relación, para evitar que el ciclo de los conflictos y los cambios en los liderazgos arruinen, como ha acontecido hasta ahora, los avances logrados. Entre laas reglas de convivencia pudieran estar las siguientes:

Respeto a la soberanía. Desde su formación como país independiente, México sufrió el acoso de las potencias extranjeras, primero de las europeas y después de parte de Estados Unidos. En una injusta guerra de conquista, perdimos más de la mitad de nuestro territorio. Nuestra Revolución fue intervenida por las potencias como lo hemos visto. Esa condición de acoso exterior, ha forjado la mentalidad de los gobernantes y de los ciudadanos mexicanos. La Doctrina Carranza emergió de la propia Revolución Mexicana por ese acoso del exterior. Nuestro profundo nacionalismo emerge de esa realidad. Por ello, los estadounidenses deben entender que para los mexicanos, el tomar las decisiones fundamentales sobre su presente y su futuro sin injerencias externas, es un principio fundamental que simplemente no es negociable.

Derecho a diferir. Los intereses externos de México y Estados Unidos son muy diferentes porque nuestro vecino es un Imperio, en decadencia, pero Imperio al fin y al cabo, con intereses vitales en todas las regiones del planeta. Por lo mismo, se trata de un país cuya política exterior es contradictoria y de grandes bandazos porque responde a situaciones cambiantes según sus intereses regionales y globales. México no puede acompañar a Estados

Unidos en sus aventuras belicistas y en su intervencionismo, porque ello sería atentar contra nuestro propio interés nacional y contra nuestra propia seguridad. Los gobernantes estadounidenses que conocen bien esa realidad, deben entender que el apoyo mexicano a sus decisiones de política exterior tiene necesariamente límites: aquellos que marca el propio interés nacional mexicano como país de mediano desarrollo. Y en consecuencia, deberán estar conscientes de que una asociación estratégica entre dos países tan diferentes y desiguales en términos de poder nacional, debe contemplar necesariamente el derecho a diferir sin que por ello se contamine la totalidad de la agenda bilateral. La compartamentalización de los temas de la agenda, ha probado ser el mejor antídoto cuando las diferencias se presentan en la relación bilateral. Ese debe ser el camino a seguir.

Soluciones comunes a problemas bilaterales. El hecho de que Estados Unidos tome sus decisiones a partir de sus intereses de gran potencia, no implica en absoluto que no se pueda negociar y sacar ventajas. México requiere una novedosa estrategia de comunicación social que despierte en los sectores de la sociedad estadounidense conciencia de la importancia que México tiene para su país. Para bien o para mal, hoy casi cualquier problema de seguridad nacional en México representa al mismo tiempo un problema de seguridad nacional para Estados Unidos. Los problemas comunes como la migración, la seguridad fronteriza, el medio ambiente y el narcotráfico, entre otros, son problemas cuya resolución requiere necesariamente de la participación coordinada de los dos países. Las propuestas de solución deben en consecuencia partir de una responsabilidad compartida.

Eliminación de sorpresas. A los gobiernos estadounidenses les gusta mandar señales a través de los medios de comunicación, e incluso son proclives a ventilar en los medios los asuntos bilaterales que normalmente deberían tratarse a través de los canales diplomáticos. Esas sorpresas con que se encuentra la diplomacia mexicana cuando se presentan crisis diplomáticas en la relación bilateral, o incluso que emergen como rayos en cielo despejado, han sido una fuente constante de desencuentros y malos entendidos que han complicado innecesariamente la relación bilateral entre ambos gobiernos. Esa práctica debe ser desterrada si vamos a construir una asociación estratégica con Estados Unidos.

Fortalecimiento de las instituciones y de los actores. Existe una marcada tendencia a que con cada gobierno se realicen esfuerzos importantes para mejorar las relaciones y la amistad personal entre los presidentes y entre los cancilleres, lo cual si bien no deja de ser importante en la relación bilateral, tiene carácter temporal y propicia que las relaciones se deban reconstruir constantemente. Es necesario que los mayores esfuerzos se dediquen a fortalecer las instituciones que existen en la relación bilateral, porque cuando las personas se van las instituciones se quedan. Sin un fortalecimiento de las instituciones, será muy difícil construir una relación bilateral sólida y de largo plazo.

Visión de largo plazo. Finalmente, es fundamental que la columna vertebral de un nuevo entendimiento con Estados Unidos que lleve a construir una relación estratégica con ese país, deje de centrarse en el corto plazo, porque las estrategias así construidas son reactivas y por lo tanto temporales. La visión de Estado debe trascender a la visión sexenal. Una verdadera relación estratégica con Estados Unidos, que sea democrática, con principios y con medidas de confianza mutua ante la asimetría de poderes nacionales, debe construirse necesariamente, a partir de una visión de largo plazo.

Biblio-Hemerografía

Libros

Bacevich, Andrew (2008). *The Limits of Power. The End of American Exceptionalism*. New York: Metropolitan Books. 202 pp.

Blanco Mendoza, Herminio (1994). *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*. México. FCE. 281 pp.

Bonilla Jr., Manuel (1922). *El régimen maderista*. Talleres Linotipográficos de *El Universal*. México.

Calva, José Luis (1993). *El modelo neoliberal mexicano*. México. Editorial Fontamara. 199 pp.

Castañeda, Jorge (1956). *México y el orden internacional*. México. FCE.

Castañeda, Jorge (1995). *Obras completas*, tomos I, II y III. SRE-El Colegio de México.

Castañeda, Jorge G. (2007). *ExMex from Migrants to Immigrants*. New York. The New Press. 222 pp.

Córdova Arnaldo (1973). *Ideología de la Revolución Mexicana*. México. Editorial Era. 508 pp.

Crunden, Robert (1995). *Introducción a la historia de la cultura norteamericana*. Bogotá. El Áncora Editores. 445 pp.

De Olloqui, José Juan (1994). *La diplomacia total*. México. FCE. 322 pp.

Enríquez Perea, Alberto (1990). *México y España: solidaridad y asilo político 1936-1942*. SRE. México.

Fabela, Isidro (1947). *Cartas al Presidente Cárdenas*. México.

Fabela, Isidro (1985). *Historia diplomática de la Revolución Mexicana* tomo 1. Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México. FCE. 390 pp.

Fernández de Castro, Rafael (coordinador) (2003). *En la frontera del imperio*. México. Ariel.

Galeana, Patricia (1990). *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, tomo III. Senado de la República. México. 478 pp.

Gil, Mario (1957). *Nuestros buenos vecinos*. México. Ediciones Paralelo 20.

Huntington, Samuel (2004). *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Barcelona. Paidós. 488 pp.

Jalife-Rahme, Alfredo (2010). *El híbrido mundo bipolar*. México. Orfila. 203 pp.

Katz, Friedrich (1982). *La guerra secreta en México*. México. Ediciones Era.

Madero, Francisco I. (1919). *La sucesión presidencial*. México.

Marín Bosch, Miguel (1984). *Alfonso García Robles, México, Nobel de la Paz.* México. SEP/SRE. 157 pp.
Márquez Sterling, Manuel (1917). *Los últimos días del presidente Madero*. La Habana. Imprenta el Siglo XX. Citado por Isidro Fabela, 1985.
Meyer, Lorenzo (1991a) *Su majestad británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950. El fin de un imperio informal.* El Colegio de México. 579 pp.
Meyer, Lorenzo (1991b). *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.* Tomo VI. Senado de la República. México. 215 pp.
Meyer, Lorenzo y Zoraida Vázquez, Josefina (2006). *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000.* México. FCE. Cuarta reimpresión. 262 pp.
Morgenthau, J. Hans (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz.* Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. 718 pp.
Nye, Joseph (2002). *The Paradox of American Power. Why the World´s Only Superpower Can´t Go it Alone.* Oxford University Press. 222 pp.
Nye, Joseph (2011). *The Future of Power.* New York. Public Affairs. 300 pp.
Osmañczyk, E. J. (1976). *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas.* Madrid. FCE. 1236 pp.
Pellicer, Olga (compiladora) (1994). *Voz de México en la Asamblea General de la ONU 1946-1993.* México. SRE-FCE. 479 pp.
Quilantán Arenas, Rodolfo (1999). *La pena de muerte y la protección consular.* México. Plaza y Valdés Editores. 136 pp.
Rabasa, Emilio (coordinador) (2005). *Los siete principios básicos de la política exterior de México*. México. UNAM.
Rico, Carlos (1991). *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*. Tomo VIII. Senado de la República. México. 203 pp.
Rozental, Andrés (1994). *La política exterior de México en la era de la modernidad.* México. FCE. 198 pp.
Sáenz, Arón (1961). *La política internacional de la Revolución*. México. FCE.
Sepúlveda, Cesar (1974). *La teoría y la práctica del reconocimiento de gobiernos*. Segunda Edición. México. UNAM.
Serrano Migallón, Fernando (1997). *Isidro Fabela y la diplomacia mexicana*. México. Editorial Porrúa.
Silva Herzog, Jesús (2007). *A la distancia… recuerdos y testimonios*. Editorial Océano de México. Primera edición. 309 pp.
Solana Morales, Fernando (1994). *Cinco años de política exterior*. México. Editorial Porrúa. 840 pp.
Toffler, Alvin (1990). *El cambio del poder.* Barcelona. Plaza y Janés Editores.
Torres, Blanca (1991). *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, tomo VII. Senado de la República, mayo de 1991.
Ulloa Bertha (1991). *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores.* Tomo V. Senado de la República. México. 234 pp.
Yohe, Stanley (1957). *La intervención norteamericana en México desde la caída de Francisco I. Madero hasta abril de 1917*. México.

Artículos

Berruga Filloy, Enrique (1977). "Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales" en *La política exterior de México.* El Colegio de México. pp. 149-166.

Brick, Kate & Rosenblum, Marc (2011). *u.s. Immigration Policy and Mexican/ Central American Migration Flows: Then and Now*. Migration Policy Institute. August 2011.

García Robles, Alfonso (1986). "México y el tratado de Tlatelolco" en *México y la Paz*. SRE. México. pp. 101-112.

González, Guadalupe (2003). "Evolución y perspectivas de la relación energética entre México y Estados Unidos: petróleo y gas". *Revista Mexicana de Política Exterior,* vol. 1, núm. 4, julio-septiembre de 1984.

Gutiérrez González, Carlos. "La diplomacia mexicana ante su diáspora"; en Fernández de Castro, 2003: 165-175.

Heller, Claude (1985). "El grupo Contadora en la crisis centroamericana" en *Política Exterior de México. 175 años de historia.* SRE. tomo III. pp. 332-350.

Labardini, Rodrigo (2003). "El fin de la certificación antidrogas"; en Fernández de Castro, 2003: 177-189.

Mendoza, Juan Carlos (2000). "Hacia un nuevo consenso nacional en política exterior" en *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI.* SRE. México. pp. 11-27

Méndez Silva Ricardo (1992). "Genaro Estrada"; en *Cancilleres de México*, tomo II. Secretaría de Relaciones Exteriores. México. pp. 211-219

Meyer, Lorenzo (1966). "El conflicto petrolero entre México y Estados Unidos (1938-1942)". *Foro Internacional*, Vol. 7, jul-dic. El Colegio de México.

Pellicer, Olga (2003). "Los dilemas de México en el Consejo de Seguridad"; en Fernández de Castro, 2003: 91-104.

Quintanilla, Luis (1964). "La política internacional de la revolución mexicana" en *Foro Internacional*, vol. V, núm. 2, julio-septiembre de 1964.

Sepúlveda Amor, Bernardo (1986). "México y Centroamérica"; en *Revista Mexicana de Política Exterior* Nº 10, enero-marzo de 1986.

Sepúlveda Amor, Bernardo (1994). "Los intereses de la política exterior"; en Sepúlveda, Cesar, 1974: 77-99.

Sepúlveda Amor, Bernardo (2005). "Política exterior y orden constitucional: los fundamentos de una política de Estado"; en Rabasa, 2005: 25-52.

Verduzco, Gustavo (2005). "Mexican labor and North American economic interaction"; en *Mexican immigration to the U.S. Southeast: impact and challenges*. The University of Georgia.

Villarreal, Rene (2011). "Del paradigma de apertura macro estabilizador al crecimiento competitivo con empleo productivo"; en *Análisis y prospectiva sobre la situación política, económica, social y cultural de América Latina*. Senado de la República, Patricia Galeana, Coordinadora.

Documentos y diarios

Aguilar Zinser, Adolfo (2005). "Del romance al hoyo negro". Periódico *Reforma*, 4 de febrero de 2005.

ANSFAEM. "Escuadrón 201". *Reseña histórica.* Agrupación Nacional de sobrevivientes de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana. Mimeo.

Comunicado de prensa 003, de la Misión Permanente de México en Naciones Unidas, 23 de enero de 2009.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Editorial Porrúa. 2009. 192 pp.

Declaración del presidente de la República del 4 de septiembre de 1939. *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores: septiembre de 1939-agosto de 1940*. pp. 33-34

Decreto de Expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938.

Diario Oficial de la Federación. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Diario Oficial de la Federación. "Ley del Servicio Exterior Mexicano".

Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 1988.

Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 2003.

Diario de Yucatán, 9 de diciembre de 1941. Primera plana.

Discurso del Presidente de la Delegación mexicana, Jaime Torres Bodet, durante la inauguración de la IX Conferencia Internacional Americana. *Política Exterior de México 175 años de historia,* tomo III. SRE. México 1985

Echeverría Álvarez, Luis (1990). "Segundo Informe de Gobierno"; en *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*. SRE. México.

Booth, William & Eilperin, Juliet (2010). "Cancun Agreements put 193 nations on track to deal with climate change" *The Washington Post,* December 12, 2010.

Brooks, David. "Estados Unidos amenaza a México". *La Jornada*, 22 de febrero de 2003.

El Mercado de Valores Año XLII, num. 47, 22 de noviembre de 1982

Green, Rosario (1998). "Renovado papel de México en el diálogo mundial", palabras ante el *Council on Foreign Relations* de Nueva York, 23 de septiembre de 1998; en *Textos de Política Exterior*. SRE-IMRED, julio-septiembre de 1998.

Instituto de los Mexicanos en el Exterior. *Reporte de actividades 2003-2004*. SRE. México 2005.

Lartigue, Aurore (2010). **"**Elle a sauvé la conférence de Cancun**".** *La Croix.* Francia. 15 de diciembre de 2010.

López Portillo, José (1990). Sexto informe de Gobierno, en 20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990. SRE. México.

Marentes, Pablo (2010). "Incapacidad". *El Sol de México*, 28 de abril de 2010.

McCarthy, Michael (2010). **"**Cancun was a triumph for global co-operation**".** *The Independent,* RU, *on line,* 15 de diciembre de 2010.

McCarthy, Shawn (2010). "Global accord on climate change hailed as breakthrough"; en *The Globe and Mail*. Toronto. December 12, 2010.

Méndez, Rafael (2011). "Cancún consigue el apoyo de Japón, EEUU y China para frenar el cambio climático"; en *El País*, 12 de diciembre de 2011.

Montaño, Jorge (2006). "Vecinos erráticos". *El Universal*. 28 de junio de 2006.

OEA (2011). Carta Democrática Interamericana. Aprobada por la Asamblea general de la OEA en su vigésimo octavo período extraordinario de sesiones en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2011.

ONU. *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.* Servicios de Información Pública. Naciones Unidas. New York. 98 pp.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.

Poder Ejecutivo Nacional. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. 143 pp.

Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 2013.

Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2013-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2013.

Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (A-56). *Protocolo de Washington*. Adoptado en Washington, D.C., el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

Salazar, Ana María (2005). "México-EU: estrategias". *El Universal*, 20 mayo 2005.

SRE. *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*. México.

SRE (1985). *Política Exterior de México 175 años de historia,* tomo III. México. 538 pp.

SRE (1987). *El Servicio Exterior Mexicano*. Coordinación y compilación del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. México. 167 pp.

SRE (1990). *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990.* México. 137 pp.

The New York Times (2010). "Massacre in Tamaulipas". Editorial. Printed edition, august 30, 2010.

U.S. Department of Justice. *National Drug Threat Assessment 2011.* National Drug Intelligence Center.

Apéndice I

Presidentes y Cancilleres de México 1911-2013

Presidente	Periodo	Canciller	Año(s)
Francisco I. Madero	(1911-1913)	Francisco León de la Barra	1911
		Manuel Calero y Sierra	1911-1912
		Pedro Lascuráin	1912-1913
Victoriano Huerta Ortega	(1913-1914)	Francisco León de la Barra	1913
		Federico Gamboa Iglesias	1913
		Francisco Escudero	1913
		Querido Moheno Tabares	1913-1914
		José López Portillo y Rojas	1914
		Francisco S. Carvajal	1914
Venustiano Carranza	(1914-1920)	Ignacio Borrego	1915
		Cándido Aguilar	1916-1918
		Ernesto Garza Pérez	1918-1919
		Salvador Diego Fernández	1919
		Hilario Medina	1919-1920
		Juan Sánchez Azcona	1920
Adolfo de la Huerta	(1920-1920)	Miguel Covarrubias	1920
Álvaro Obregón	(1920-1924)	Cutberto Hidalgo Téllez	1920-1921
		Alberto J. Pani	1921-1923
Plutarco Elías Calles	(1924-1928)	Aarón Sáenz	1924-1927
Emilio Portes Gil	(1928-1930)	Genaro Estrada	1928-1930
Pascual Ortiz Rubio	(1930-1932)	Genaro Estrada	1930-1932
		Manuel C. Téllez	1932
Abelardo L. Rodríguez	(1932-1934)	José Manuel Puig	1933-1934
Lázaro Cárdenas del Río	(1934-1940)	Emilio Portes Gil	1934-1935
		Eduardo Hay	1935-1940
Manuel Ávila Camacho	(1940-1946)	Ezequiel Padilla	1940-1945
		Francisco Castillo Nájera	1945-1946
Miguel Alemán Valdés	(1946-1952)	Jaime Torres Bodet	1946-1948
		Manuel Tello Barraud	1948-1952
Adolfo Ruiz Cortines	(1952-1958)	Luis Padilla Nervo	1952-1958
Adolfo López Mateos	(1958-1964)	Manuel Tello Barraud	1958-1964
Gustavo Díaz Ordaz	(1964-1970)	José Gorostiza Alcalá	1964
		Antonio Carrillo Flores	1964-1970
Luis Echeverría Álvarez	(1970-1976)	Emilio O. Rabasa	1970-1975
		Alfonso García Robles	1975-1976
José López Portillo	(1976-1982)	Santiago Roel	1976-1979
		Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa	1979-1982

Presidente	Periodo	Canciller	Año(s)
Miguel de la Madrid Hurtado	(1982-1988)	Bernardo Sepúlveda	1982-1988
Carlos Salinas de Gortari	(1988-1994)	Fernando Solana	1988-1993
		Manuel Camacho Solís	1993-1994
		Manuel Tello Macías	1994
Ernesto Zedillo Ponce de León	(1994-2000)	José Ángel Gurría	1994-1998
		Rosario Green	1998-2000
Vicente Fox Quesada	(2000-2006)	Jorge Castañeda Gutman	2000-2003
		Luis Ernesto Derbez	2003-2006
Felipe Calderón Hinojosa	(2006-2012)	Patricia Espinosa Cantellano	2006-2012
Enrique Peña Nieto	(2012-2018)	José Antonio Meade Kuribreña	2012-2014*

Fuente: La información sobre la mayoría de los cancilleres fue tomada del libro de Patricia Galeana (coordinadora) "Cancilleres de México". Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1992.

* En funciones hasta el momento de entrar a prensa este libro; el periodo concluye en 2018.

Apéndice II

Miércoles 11 de mayo de 1988

DIARIO OFICIAL
PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Decreto por el que se reforma la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

Miguel de Madrid H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y PREVIA APROBACIÓN DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADA LA FRACCIÓN X DEL ARTICULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 89.-

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

TRANSITORIO

ÚNICO.- Este Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.- Palacio Legislativo, D.F., 9 de mayo de 1988.- Dip. Nicolás Reynés Berezaluce, Presidente.- Dip. Yrene Ramos Dávila, Secretaria.- Sen. Alfonso Zegbe Sanén, Secretario.-Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los nueve días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y ocho.- Miguel de la Madrid H.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett D.- Rúbrica.

Sobre el Autor

Juan Carlos Mendoza Sánchez es miembro del Servicio Exterior Mexicano de carrera, con rango de ministro. En noviembre de 1992 ingresó a la Secretaría de Relaciones Exteriores como subdirector de difusión del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; ocupó la Dirección de Difusión en 1993-1994 y la Dirección de Formación Diplomática en 1995-1996. De 1996 a 1997 estuvo comisionado en el Colegio Interamericano de Defensa en Washington, D.C. De 1987 a 2001 fue asistente del Jefe de Cancillería en la Embajada de México en Estados Unidos. De 2001 a 2003 fue jefe de asuntos políticos de la Embajada de México en Suecia. De 2003 a 2006 fue Director General Adjunto del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). De 2006 a 2008 fue Cónsul Adscrito del Consulado General de México en Denver, Colorado. Desde 2008 se desempeña como Cónsul Adscrito en el Consulado General de México en Los Ángeles, California.

Es egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la UNAM, en la cual obtuvo el título de Licenciado en Relaciones Internacionales y el grado de Maestría en la misma especialidad. Ha sido profesor de la propia FCPyS de la UNAM, del ITAM y de la Universidad Anáhuac del Sur. Fue Secretario Académico del Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM de 1989 a 1992, y editor de la revista *Relaciones Internacionales*. Ha escrito sobre política exterior y relaciones internacionales para los periódicos *Excélsior, El Nacional, El Día* y la agencia NOTIMEX. Fue conductor y productor de programas radiofónicos sobre relaciones internacionales en Radio UNAM y Radio México Internacional. Es co-autor de los libros: *Cancilleres de México* (1993); *Los nuevos retos de México en los escenarios regionales* (2000); *Los retos de la política exterior de México en el siglo XXI* (2001); y *Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino* (2003).

Secretaría de Educación Pública

Secretario de Educación Pública

Emilio Chuayffet Chemor

Subsecretario de Educación Superior

Fernando Serrano Migallón

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México

Directora General

Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido, Luis Jáuregui, Álvaro Matute, Érika Pani, Ricardo Pozas Horcasitas, Salvador Rueda Smithers, Adalberto Santana Hernández, Enrique Semo, Mercedes de Vega Armijo y Gloria Villegas Moreno.

Cien años de política exterior mexicana, se terminó de imprimir
durante el mes de agosto de 2014 en Ultradigital
Press, S.A. de C.V., Centeno Nº 195, Colonia
Valle del Sur, C.P. 09819, México D.F.
La edición, en papel de 90
gramos, consta de
800 ejemplares.

LOS CONTENIDOS DE ESTE LIBRO PUEDEN SER
REPRODUCIDOS EN TODO O EN PARTE, SIEMPRE
Y CUANDO SE CITE LA FUENTE Y SE HAGA CON
FINES ACADÉMICOS Y NO COMERCIALES

El internacionalista Juan Carlos Mendoza, integrante del Servicio Exterior Mexicano, especializado en las relaciones de México con Estados Unidos, nos presenta el balance de los momentos más trascendentes de la política exterior mexicana en defensa de la soberanía y de los intereses nacionales del siglo XX al tiempo presente.

El especialista analiza la política exterior durante la Revolución Mexicana, la Primera y Segunda Guerras Mundiales y el periodo de entreguerras, destacando la trascendencia de las Doctrinas Carranza y Estrada. Narra, asimismo, la política de la buena vecindad con EUA, que dio a Lázaro Cárdenas la oportunidad de resolver asuntos pendientes en la relación bilateral. Para hacer respetar las leyes mexicanas e impedir daños a la economía e industria nacionales, el Presidente dictó la Ley de Expropiación Petrolera el 18 de marzo de 1938.

El autor examina la segunda parte del siglo XX, marcada por la internacionalización de la política exterior mexicana. Una primera etapa se caracterizó por la lucha por la paz y la seguridad internacionales y, después del derrumbe del colonialismo, por el crecimiento de los países de la periferia capitalista, denominados en ese momento como "Tercer Mundo".

La obra aborda finalmente la transición de la política exterior mexicana en el inicio de nuestro siglo, y presenta sus reflexiones para fortalecer nuestras relaciones internacionales. En cuanto a la relación bilateral con Estados Unidos, el internacionalista reitera la necesidad de buscar soluciones conjuntas a los problemas comunes, con respeto a la soberanía de ambas naciones.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y el Grupo Editorial Cenzontle se congratulan en editar la segunda versión actualizada de la obra *Cien años de política exterior mexicana. De Francisco I. Madero a Enrique Peña Nieto.* Momentos trascendentes, que nos ofrece un panorama integral y al mismo tiempo sintético, de la historia diplomática mexicana.

Patricia Galeana

creative commons

SEP
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
INEHRM
CENZONTLE GRUPO EDITORIAL